



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Mgr. S. F.**, zastoupené Mgr. Karin Konstantinovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Benediktská 690/7, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského náměstí 125, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 4 A 108/2016-110,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Karin Konstantinové **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **6 800 Kč**. Tato částka jí bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2524/2016/PRA/SUL/PRE/18-19, Městský úřad Česká Třebová (dále jen „městský úřad“) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), za což jí podle 47 odst. 2 téhož zákona uložil pokutu ve výši 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že zhruba od poloviny měsíce ledna 2016 minimálně do dne 4. 2. 2016, na pozemku p. č. X v k. ú. X na ulici S. naproti domu č. p. X na protějším chodníku, úmyslně

neoprávněně zabrala veřejné prostranství umístěním sběrné nádoby na komunální odpad. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 21. 9. 2016, č. j. KrÚ 66190/2016, a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. Usnesením ze dne 6. 12. 2016, č. j. Nad 283/2016-54, Nejvyšší správní soud k návrhu žalobkyně postoupil věc k projednání a rozhodnutí Městskému soudu v Praze.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 11. 2017, č. j. 4 A 108/2016-110, žalobu zamítl. Předně se neztotožnil s námitkou porušení práv žalobkyně vyplývajících z čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.). Uvedl, že žalovaný ani městský úřad neodepřeli žalobkyni účinný přístup ke spravedlnosti a plně respektovali její osobnost. Žalobkyně nebyla žádným způsobem diskriminována, vyčleňována ze společenství ani omezována v přístupu ke komunitním službám. Denně měla k dispozici osobní asistentku; neexistoval tak žádný důvod, proč by nemohla, stejně jako ostatní obyvatelé domu, uchovávat popelnici mimo ulici za pomoci své asistentky. Poukazuje-li žalobkyně na skutečnost, že pozemek dříve určený k odkládání popelnic, byl převeden bytovému družstvu a nyní již k němu nemá přístup, není tato námitka důvodná. K převodu pozemku došlo nejpozději ke dni 27. 2. 2004 a žalobkyně tak měla dostatek času situaci řešit. Žalobkyně nadto ani po tomto datu neměla problém umisťovat popelnici na místo k tomu určené. Namítaná neoprávněnost prodeje pozemku bytovému družstvu pak nebyla předmětem přestupkového řízení. Krom toho mohla žalobkyně uchovávat sběrnou nádobu rovněž v domě, neboť požární předpisy to nezakazují. Trvala-li žalobkyně na umístění popelnice před domem, měla požádat městský úřad o povolení záboru. Ke své snaze řešit situaci telefonicky žalobkyně nic bližšího neuvedla, ani ze spisu nevyplývá, že by ve věci záboru veřejného prostranství podala nějakou žádost; nicméně ani případná neochota správních orgánů nemůže páčání přestupků ospravedlnit. Naprosto nepřipadné je taktéž obviňování městského úřadu z toho, že přestupek žalobkyně zavinil sám, prodejem předmětných pozemků bytovému družstvu.

[4] Správní orgány neporušily ani zásadu dobré správy ve smyslu § 4 správního řádu; žalobkyni především umožnily uplatnit její práva a oprávněné zájmy a o všech úkonech ji s dostatečným předstihem informovaly. Žalobkyně byla již jednou, v roce 2013, na stejný přestupek upozorněna a věc byla řešena domluvou. Právě proto, že se totožného jednání dopustila opětovně, byla domluva vyhodnocena jako nedostatečná a byla jí uložena pokuta, avšak na samé spodní hranici sazby.

[5] Z hlediska naplnění materiálního znaku přestupku městský soud nepovažoval za významnou okolnost nepříznivý zdravotní stav žalobkyně. Odhlédnuto od skutečnosti, že žalobkyně měla k dispozici osobní asistentku, neměla žalobkyně volbu pouze mezi spácháním přestupku a vynášením popelnice ze zadní části dvoru před dům jednou týdně; mohla jednak požádat městský úřad o povolení záboru, jednak mohla popelnici uchovávat v domě. Pro naplnění materiální stránky přestupku považoval městský soud za podstatné, že žalobkyně se uvedeného jednání dopustila opakovaně a páchala jej relativně dlouhou dobu, tímto jednáním také došlo k ohrožení řádného úklidu komunikace (zejména odklizení sněhu); narušeny byly také určité hodnoty estetické, neboť stálá přítomnost

pokračování

popelnice kazí vzhled jinak neobsazené komunikace. Konečně žalobkyně svým jednáním porušila zájem společnosti na veřejném pořádku, který je třeba spatřovat v tom, že si nikdo nemůže zabírat svévolně veřejné prostranství, aniž by měl městský úřad možnost toto jednání účinně evidovat a regulovat.

[6] Městský soud dále odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46, a ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, z nichž vyplývá, že zábořem veřejného prostranství je i odstavení motorového vozidla na dobu tří hodin, nebo složení dříví na veřejném prostranství, bez ohledu na to, zda je pachatel vlastníkem tohoto veřejného prostranství.

[7] Konečně krajský soud konstatoval, že žalobkyni byla uložena pokuta za porušení § 47 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, nikoliv za porušení obecně závazné vyhlášky, což je z napadeného rozhodnutí jasně patrné. K potrestání žalobkyně přistoupil městský úřad s rozvahou a zohlednil princip subsidiarity postihu; umožnil též žalobkyni vést blokové řízení, to však odmítl.

[8] Proti tomuto rozsudku podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka předně poukazuje na skutečnost, že kvůli těžkému zdravotnímu postižení je v invalidním důchodu 3. stupně a je závislá na pomoci jiné osoby. V tomto ohledu poukazuje na práva vyplývající z článku 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

[10] Podle stěžovatelky nebylo umístění sběrné nádoby na odpady zábořem veřejného prostranství; z toho důvodu se uvedeného přestupku ani nemohla dopustit. Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. V souladu s § 10 citovaného zákona může obec na některých veřejných prostranstvích vymezit způsoby jejich užívání. Podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“), slouží veřejné prostranství obecnému a zvláštnímu užívání. Obecné užívání je zásadně bezplatné, naproti tomu zvláštní užívání, definované v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích, je úplatné. Výčet činností v tomto ustanovení je však taxativní a není možné jej rozšiřovat ani obecně závaznou vyhláškou. Vzhledem k tomu, že umístění popelnice v tomto výčtu chybí, nemohlo dojít k záboru veřejného prostranství, které by bylo možno zpoplatnit, a stěžovatelka se tudíž nemohla přestupku dopustit.

[11] Skutečnost, že se stěžovatelka nedopustila neoprávněného záboru, plyne rovněž z toho, že obecně závazná vyhláška města Česká Třebová č. 2/2010 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (dále jen „vyhláška č. 2/2010“) dostatečně konkrétně nestanoví, která veřejná prostranství podléhají režimu obecného užívání a které režimu zvláštnímu. K tomu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, a ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06. Požadavek zákona o místních

poplatcích, aby režim zvláštního užívání veřejného prostranství byl vztažen výlučně na taxativně stanovené druhy činností, vyplývá též z metodiky Ministerstva vnitra ze dne 12. 6. 2006, která výslovně uvádí, že je nutné specifikovat veřejná prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo vypsáním pozemků čísla parcel podle katastru nemovitostí anebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla narušena právní jistota občanů. Stěžovatelka tvrdí, že vyhláška č. 2/2010 je vydána v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a s metodikou Ministerstva vnitra.

[12] Stěžovatelka trvá také na tom, že žalovaný a městský úřad porušili zásadu dobré správy; tuto zásadu je třeba vztáhnout na celkový přístup správních orgánů, které jsou povinny poskytnout maximální součinnost občanům, zejména osobám těžce zdravotně postiženým.

[13] Dále stěžovatelka namítá, že není vlastníkem popelnice a toto ji správní orgány ani nikdy neprokazovaly. Není-li vlastníkem odpadové nádoby, nemůže po ní být vyžadováno, aby si žádala o zábor veřejného prostranství, a už vůbec nemůže být jakkoli trestána za porušení této neexistující povinnosti. K této skutečnosti městský soud vůbec nepřihlédl, ačkoli je patrná ze spisu.

[14] Stěžovatelku nadto v jejím jednání ospravedlňují zvláštní okolnosti. Popelnici začala umisťovat před bytový dům poté, co byly pozemky dříve určené k uchovávání popelnic, prodány bytovému družstvu, a tak k nim stěžovatelka i ostatní obyvatelé domu ztratili přístup. V této souvislosti poukazuje stěžovatelka na zvláštní okolnosti převodu těchto pozemků. Po odprodání pozemků musí stěžovatelka s odpadky a horkým popelem obcházet celý blok v centru města; jiní obyvatelé města to však mají k popelnicím blíže. Na tuto situaci přitom městský úřad opakovaně upozorňovala a žádala o její vyřešení. Stěžovatelka také městský úřad upozorňovala, že z bezpečnostních důvodů nemůže popelnici nechávat uvnitř domu. Nemovitost je vytápěna tuhými palivy a horký popel není možné odkládat do popelnice uvnitř domu.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že obec Česká Třebová nedostála povinnosti vyplývající z § 17 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“), podle něhož je obec povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území. Namísto toho odprodala jedinou přístupovou cestu k popelnicím, která vždy byla veřejným prostranstvím. Podle stěžovatelky se měly oba správní orgány a městský soud zabývat předběžnou otázkou o reálném místě pro odkládání komunálního odpadu; k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 A 101/2002-52, č. 315/2004 Sb. NSS.

[16] Uvedla také, že z obecně závazné vyhlášky obce Česká Třebová č. 1/2014 o systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „vyhláška č. 1/2014“) pro ní nevyplyvá žádná povinnost ve vztahu k umisťování popelnic ani sankce za jejich přechovávání na ulici. Čl. 3 odst. 3 vyhlášky obsahuje pouze vágní ustanovení: *„je třeba, aby sběrné nádoby nezůstávaly mimo dny, kdy se provádí vyprazdňování na ulicích, chodnících a veřejných prostranstvích“*. Takové ustanovení je nesrozumitelné a nezakládá ani povinnost ani právo; lze také usoudit, že tvůrce tohoto

pokračování

předpisu měl na mysli a deklaruje, že sám tuto věc ve veřejném zájmu bude zajišťovat; naopak jednotlivce nelze sankcionovat za nesplnění povinnosti správního orgánu (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 12. 2007, C-160/06, *Skoma-Lux*).

[17] Závěrem stěžovatelka shrnuje, že neexistuje právní podklad pro rozhodnutí o tom, že spáchala přestupek podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Umístění nádoby na odpad není zábořem, neboť se nejedná o jednání vymezené taxativním výčtem § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Vyhláška č. 1/2014 nestanoví, a kvůli své nižší normativní síle ani nemůže stanovit, výjimku ze zákona o odpadech. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že žalobkyně úmyslně neoprávněně zabrala veřejné prostranství, musel by nepřímou připustit, že jakékoli umístění nádoby na chodník před dům, a to i v den svozu, je zábořem veřejného prostranství.

[18] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný namítl, že stěžovatelka neuvádí žádné nové skutečnosti a argumenty, ale pouze nesouhlasí s rozsudkem městského soudu.

[19] Žalovaný stěžovatelku v žádném případě nediskriminoval ani ji neomezoval v přístupu ke komunitním službám potažmo v přestupkovém řízení. Zásadu dobré správy nelze podle žalovaného vykládat tak, že by za obdobné jednání byli jen potrestáni občané, kteří zdravotně postiženi nejsou.

[20] Žalovaný poukázal na skutečnost, že stěžovatelka dříve neměla problém umisťovat popelnici na vymezené místo za dům; pokud to pro ni byla zátěž, měla nejméně od roku 2004 možnost situaci řešit legálně. Nejpozději od 25. 4. 2013, kdy s ní byla záležitost řešena domluvou, pak věděla, že se dopouští přestupku. Ačkoli stěžovatelka tvrdí, že se na městský úřad opakovaně obracela se žádostí o pomoc, ze spisového materiálu nevyplývá, že by tuto záležitost jakkoli řešila. Předmětem přestupkového řízení není hledání jiného vhodného místa k umístění odpadní nádoby a tuto problematiku nelze do řízení vtahovat ani jako předběžnou otázku.

[21] Jakkoli stěžovatelka zpochybňuje platnost vyhlášky č. 2/2010, je nutno se tímto předpisem řídit, dokud nebude zrušena. Nadto uvedenou vyhlášku na projednávanou věc ani aplikovat nelze, neboť k vymezení veřejného prostranství nemusí docházet vždy na jejím základě; chodník, na který stěžovatelka umístila popelnici je veřejným prostranstvím již podle zákona o obcích. Vyhláška č. 1/2014 pak jen konkretizuje, ve které dny lze sběrnou nádobu na ulici ponechat; v ostatní dny se jedná o neoprávněný zábor. Otázka závaznosti posledně citované vyhlášky byla ve správním řízení rozebrána a je nesporná. V žádném případě nemůže být její platnost předmětem předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu. Zákon o místních poplatcích definuje zvláštní užívání veřejného prostranství, za které se vybírá poplatek podle tohoto zákona. Sama stěžovatelka uvádí, že obecným, zásadně bezplatným, užíváním se rozumí užívání náměstí, místních komunikací (tedy i chodníků) chodci a vozidly; trvalé umístění popelnice na chodník však není užíváním chodci ani vozidly. Obec je oprávněna regulovat, co bude na veřejné prostranství postaveno. Pokud by si například obyvatel města na chodník před svůj dům umístil skříň, do které by ukládal své věci, pak se nebude jednat o žádné ze zvláštních užívání vymezených v zákoně o místních poplatcích, avšak takto umístěná skříň bude překážet chodcům, ztěžovat údržbu komunikace a narušovat vzhled města; bez povolení se

nepochybně bude jednat o zábor veřejného prostranství, a to zábor obecný, nikoliv zvláštní užívání určených veřejných prostranství, které podléhá oznamovací a poplatkové povinnosti. Žalovaný přitom nikterak nevyklučuje, že na základě jednání lze situaci stěžovatelky vyřešit, například vyhrazením speciálního prostoru, kam by mohla k oboustranné spokojenosti nádobu umístit.

[22] Dále žalovaný upozornil, že stěžovatelka teprve v kasační stížnosti namítá, že nikdy netvrdila, že je vlastníkem popelnice a tato skutečnost jí nikdy nebyla prokazována. Smluvní vztah mezi stěžovatelkou a vlastníkem nádoby, společností zajišťující svoz komunálního odpadu, však podle žalovaného není relevantní. Podstatné je, že to byla právě stěžovatelka, kdo nádobu v době spáchání přestupku užíval a umísťoval ji na veřejné prostranství. Tato skutečnost byla jednoznačně prokázána svědeckými výpověďmi a ani stěžovatelka ji nezpochybňuje, ba naopak zdůrazňuje, že na to má dle svého názoru právo.

[23] Stěžovatelka stále opakuje, že jí bylo znemožněno odkládat odpad na místo k tomu určené již ve stavebním povolení k bytovému domu. Odmítá přijmout fakt, že dochází k urbanistickému i společenskému vývoji, vzhled obce a její uspořádání se v důsledku civilizačních, technických i společenských potřeb mění, přičemž pokrok nemusí být vždy vítán všemi občany. Město Česká Třebová zajistilo v souladu s § 17 odst. 3 zákona o odpadech místo pro odkládání komunálního odpadu tak, že obyvatelé ulice Sadová mohou v určený den svozu přistavit sběrnou nádobu na chodník před svůj dům. Pokud to pro stěžovatelku představovalo realizační problém, měla si dojednat u příslušného orgánu města jinou alternativu, nikoliv jednat svévolně.

[24] Závěrem žalovaný upozornil na pomíjenou skutečnost, že stěžovatelka nedávala svoji popelnici (neobvyklé růžové barvy) před svůj vchod do domu, ale vezla ji přes ulici, úhlopříčně na protilehlý chodník, kam také vysypávala odpad, což je ve spisovém materiálu zdokumentováno. Z toho je zřejmé, že nebyla vedena pouze svým tíživým zdravotním stavem, ale i vědomím, že se chová protiprávně.

[25] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného replikou, v níž kromě zopakování výtek k postupu městského úřadu ve věci prodeje pozemků bytovému družstvu opětovně poukázala na čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Trvá na tom, že se správní orgány měly zabývat předběžnou otázkou dosažitelného místa pro ukládání odpadu, zda existovala obecná povinnost vyžádat si souhlas se zábořem veřejného prostranství a zda se případně tato povinnost vztahovala na stěžovatelku jako osobu, které náleží práva vyplývající z citované úmluvy. Jednání stěžovatelky nebylo zaviněné, neboť správní orgány jí nedaly možnost jednat jinak. Absence posouzení předběžné otázky zatížila celé správní řízení vadou, protože na vyřešení této otázky záviselo rozhodnutí ve věci samé, tj. posouzení odpovědnosti stěžovatelky za přestupek. Stěžovatelka nesouhlasí se žalovaným, že umístění šatní skříně na ulici lze přirovnat k ponechání popelnice na ulici. Popelnice je součástí vzhledu každého města, nadto zabírá o mnoho menší prostor než šatní skříň. Závěrem dodala, že nejednala protiprávně – její jednání nevykazovalo znaky přestupku záboru veřejného prostranství a ani nebylo společensky škodlivé.

[26] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst.

pokračování

4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Prvním okruhem námitek stěžovatelka zpochybňuje skutečnost, že se v případě umístění popelnice na chodník vůbec jednalo o zábor veřejného prostranství. Vychází z premisy, že pojem *veřejné prostranství* je definován v § 34 zákona o obcích, způsob jeho užívání pak stanoví zákon o místních poplatcích. Vzhledem k tomu, že ponechání odpadní nádoby na chodníku nespadá do výčtu zvláštních užívání podle posledně citovaného zákona a není ani obecným užíváním, nemohlo dojít k záboru veřejného prostranství, tím méně neoprávněnému. Tyto námitky shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými.

[29] Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že legální definici veřejného prostranství podává § 34 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Tato definice po obsahové stránce vymezuje veřejné prostranství jednak z hledisek věcných, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství. Dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí i pro nepojmenovatelné, tzv. *další prostory* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, č. 774/2006 Sb. NSS, a ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Podle shora uvedené definice tedy chodník, na který stěžovatelka popelnici umístila, bezesporu veřejným prostranstvím je, a ani stěžovatelka tuto skutečnost nezpochybňuje.

[30] Stěžovatelka se však mýlí v přesvědčení, že se v jejím případě nejednalo o zábor veřejného prostranství, neboť způsob, jakým tento prostor využívala, (i) není obecným užíváním, a (ii) nespadá ani do taxativního výčtu druhů zvláštního užívání podle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Nejvyšší správní soud ovšem zastává názor, že ustanovení zákona o místních poplatcích (kterého se stěžovatelka dovolává) na nyní projednávanou věc vůbec nedopadají, a nelze z nich proto v této věci vycházet.

[31] Není pochyb o tom, že se v případě stěžovatelky nejednalo o obecné užívání veřejného prostranství, tedy zásadně bezplatné a neomezené užívání veřejného prostranství způsobem odpovídajícím konkrétnímu předmětu užívání – v případě chodníku tedy chůzí. Naopak je evidentní, že stěžovatelka využívala chodník v ulici Sadová jiným než obvyklým (obecným) způsobem a k jinému než obvyklému účelu, tedy způsobem zvláštním. V této souvislosti je ovšem třeba upozornit, že zákon o místních poplatcích neupravuje všechny způsoby zvláštního užívání veřejného prostranství, ale obsahuje pouze omezený (taxativní) výčet zvláštních způsobů jeho užívání, a to jen ty, které podléhají poplatkové povinnosti. Zákon o místních poplatcích tedy operuje s pojmy *veřejného prostranství* a *zvláštního užívání veřejného prostranství* pouze pro potřeby fiskální, tj. za účelem zpoplatnění zvláštního užívání konkrétního, zákonem nebo příslušnou obecně závaznou vyhláškou obce předem definovaného, prostoru.

[32] Předmětem sporu v nyní projednávané věci přitom není, zda měla stěžovatelka za umístění popelnice na chodník platit, nýbrž to, zda ponecháním nádoby na chodníku (i) neoprávněně (ii) zabrala veřejné prostranství. Ačkoli pojem *zábor* není v zákoně nikde definován, lze obecně říci, že zábořem je jednání, které spočívá v obsazení určitého prostoru, který obvykle slouží užívání všem bez omezení (tedy k obecnému užívání), a znemožnění jeho užívání ostatním (materiálně vzato tím dochází ke zvláštnímu užívání). Přechovávání popelnice na chodníku tak zcela jistě znaky záboru naplňuje, neboť jím dochází k vyloučení ostatních osob z (obecného) užívání místa, kde nádoba stojí a tento prostor je užíván jiným – zvláštním způsobem. Není přitom rozhodné, o jak velký prostor se jedná. Polemika stěžovatelky s průměrem k šatní skříni je tudíž zcela nepřipadná. K naplnění materiálního znaku záboru veřejného prostranství z hlediska časového i prostorového lze shodně s městským soudem odkázat na rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46, či ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, č. 774/2006 Sb. NSS.

[33] Jak již bylo výše uvedeno, jádrem sporu v této věci není zpoplatnění (zvláštního) užívání veřejného prostranství. Je proto třeba jako lichou odmítnout také argumentaci vyhláškou č. 2/2010 a námitky týkající se rozporu této vyhlášky s judikaturou Ústavního soudu a metodikou Ministerstva vnitra ze dne 12. 6. 2006.

[34] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkami stěžovatelky, jimiž zpochybňuje *neoprávněnost* umístění popelnice na chodník poukazem na neurčitost čl. 3 odst. 3 vyhlášky č. 1/2014. Není pravdou, že by z citovaného ustanovení nevyplývala pro fyzické osoby využívající systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů povinnost umisťovat odpadní nádoby mimo veřejná prostranství s výjimkou svozových dnů.

[35] Čl. 1 odst. 2 vyhlášky č. 1/2014 stanoví, že „[t]ato vyhláška je závazná pro všechny fyzické osoby, které mají na území města trvalý pobyt, fyzické osoby, které mají na území města ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci a pro všechny další osoby, které se na území města zdržují (dále jen fyzické osoby)“. Podle čl. 3 odst. 3 této vyhlášky, „[p]ro shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů jsou určeny na území města tyto sběrné nádoby a zařízení a je stanoven tento systém:

- slouží k ukládání odpadů po vytrídění (dále jen zbytkový komunální odpad), tj. smetí, popel a saze, kuchyňské odpady a nevratné obaly z domácností, které se nedají vytrídít,
- je třeba, aby každý objekt určený a používaný k bydlení byl opatřen dostatečným počtem neporušených sběrných nádob, přistavovaných podle vyhlášeného svozového plánu k vyprázdnění,
- vyprázdnění sběrných nádob provádí oprávněná osoba 1 x týdně po celý rok. Nádoby určené k vyprázdnění je třeba umístit na místo odvozu,
- je třeba, aby sběrné nádoby nezůstávaly mimo dny, kdy se provádí vyprazdňování oprávněnou osobou na ulicích, chodnících a veřejných prostranstvích,
- do sběrných nádob je zakázáno odkládat zejména těla uhynulých zvířat, léky, baterie, akumulátory, zářivky, výbojky, nátěrové hmoty, upotřebené olejové filtry, zeminu a odpad z demolice a staveb,
- jakékoliv uložení odpadu mimo sběrné nádoby, a to jak na stálém stanovišti, tak i na místě odvozu, se považuje za porušení této vyhlášky. [...]

[36] Systematickým a logickým výkladem lze z posledně citovaného ustanovení za použití čl. 1 odst. 2 této vyhlášky bezpečně dovodit, že povinnosti ve vztahu k ukládání odpadu do sběrných nádob, jakož i k umístění popelnic, jsou ukládány fyzickým osobám uvedeným v čl. 1 odst. 2 vyhlášky č. 1/2014. Z této vyhlášky vyplývá, že uvedené osoby mohou za účelem odvozu odpadu popelnici ve stanovený den umístit na ulici či jiné veřejné prostranství, které je „*místem odvozu*“, a pokud tak učiní, mají po vyprázdnění nádoby povinnost ji z veřejného prostranství opět odstranit. Ponechání popelnice na veřejném prostranství i mimo svozové dny je tak jeho neoprávněným zábořem. Naopak výklad zastávaný stěžovatelkou vede ke zcela absurdním závěrům a je proto třeba jej odmítnout. Dovedeno *ad absurdum* by se jeho přijetím obec zavazovala za všechny výše uvedené fyzické osoby v den svozu sama umisťovat popelnice na svozové místo a po svozu tyto popelnice opět vrátit na jejich stanoviště.

[37] Stěžovatelka taktéž namítala, že správní orgány porušily zásadu dobré správy tím, že jí uložily sankci za přestupek namísto toho, aby jí, jako zdravotně postižené osobě, poskytly součinnost nalezením jiného vhodného místa k přechovávání popelnice. Se stejnou argumentací se již městský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal na straně 7 napadeného rozsudku. Uvedl zejména, že správní orgány obou stupňů stěžovatelce umožnily uplatnit její práva a oprávněné zájmy, o všech úkonech ji uvědomily s dostatečným předstihem, poskytly jí přiměřené poučení, chovaly se k ní po celou dobu řízení zdvořile a vycházely jí dle možností vstříc. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka vytýkaného jednání dopustila opakovaně, byla domluva vyhodnocena jako nedostatečná a byla jí uložena pokuta, avšak na samé dolní hranici sazby. Ze správního spisu současně nikterak nelyne, že by stěžovatelka ve věci záboru veřejného prostranství podala nějakou žádost. Nyní, v kasační stížnosti, stěžovatelka námitku porušení zásady dobré správy blíže nerozvádí, pouze parafrázuje námitky žalobní a omezuje se toliko na nesouhlas se závěry městského soudu. Za této situace tu není námitek, které by mohl Nejvyšší správní soud věcně vypořádat.

[38] Teprve až v kasační stížnosti stěžovatelka dále uvedla, že není vlastníkem popelnice, a proto po ní nelze vyžadovat, aby žádala o povolení záboru veřejného prostranství. Jelikož tuto argumentaci neuplatnila v řízení před městským soudem, ač jí v tom nic nebránilo, posoudil Nejvyšší správní soud uvedenou námitku jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[39] Dalším okruhem námitek stěžovatelka poukazuje na znemožnění přístupu k původnímu stanovišti popelnic ze zadní části domu, k němuž došlo – podle stěžovatelky neoprávněným – převodem pozemků, přes které cesta k tomuto stanovišti dříve vedla. Má za to, že město Česká Třebová nedostalo povinnosti plynoucí z § 17 odst. 3 zákona o odpadech, tj. zajistit místo pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jeho katastrálním území, neboť nezajistilo dosažitelné místo pro odkládání odpadu z nemovitosti č. p. X v ulici S. Trvá na tom, že správní orgány, potažmo městský soud se měly zabývat otázkou dosažitelného místa pro odkládání komunálního odpadu. Tyto námitky vypořádal městský soud především na straně 7 napadeného rozsudku, kde uvedl, že předmětem přestupkového řízení není hledání vhodného místa pro uchovávání popelnice. Pozemky, přes které dříve

vedla cesta ke stanovišti popelnic, byly převedeny na bytové družstvo nejpozději ke dni 27. 2. 2004. Daná situace zde tedy existovala více než deset let a každý měl dostatek času případný problém s umístěním popelnice nějakým zákonným způsobem vyřešit. Lze souhlasit s názorem, že je-li původní stanoviště popelnic u bytového domu nacházejícího se v blízkosti domu stěžovatelky pro stěžovatelku pro její trvalou zdravotní indispozici jen obtížně dostupné, mohla stěžovatelka uschovat popelnici mimo svozové dny ve své nemovitosti. Není sporu o tom, že má k dispozici osobní asistentku, s jejíž pomocí je možné potřebnou manipulaci s popelnicí pro potřeby svozu odpadu zajistit. Kasační soud považuje tyto úvahy městského soudu za přiléhavé, přičemž stěžovatelka proti jeho argumentaci (s výjimkou otázky požární bezpečnosti – viz dále) nic konkrétního nenamítá. Není rovněž jasné, zda stěžovatelka touto argumentací cílí na prokázání nenaplnění skutkové podstaty předmětného přestupku, absenci společenské nebezpečnosti jejího jednání, existenci okolností vylučujících protiprávnost, apod.

[40] Pokud stěžovatelka v této souvislosti namítala, že popelnici nemůže uchovávat v domě, neboť s ohledem na požární rizika není možné horký popel vysypávat do popelnice uvnitř domu, i s touto argumentací se městský soud vypořádal na str. 7 napadeného rozsudku. Uvedl, že podle § 42 odst. 3 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru, je třeba popel ukládat do nehořlavé a uzavíratelné nádoby; na umístění nádoby žádný požadavek není stanoven. Stěžovatelka v kasační stížnosti s tímto názorem konkrétně nepolemizuje a nestaví proti němu žádné nové argumenty. Tuto námitku proto shledal Nejvyšší správní soud neprojednatelnou.

[41] Stěžovatelka konečně tvrdí, že otázka, zda pro ní město Česká Třebová zajistilo reálně dostupné místo pro umístění popelnice, je předběžnou otázkou, kterou si měly správní orgány v rámci přestupkového řízení prioritně vyjasnit postupem dle § 57 správního řádu. Až v řízení o kasační stížnosti, v replice k vyjádření žalovaného, upřesnila, že měl prvoinstanční orgán iniciovat zahájení řízení, ve kterém by tato otázka byla vyřešena. Neuvádí ovšem, o jaké řízení by se mělo jednat a ani Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, o jaké řízení by mělo jít a který orgán by jej měl vést. Proinstanční orgán se přitom touto otázkou věcně zabýval, přičemž kasační soud nenalézá důvod, pro který by si o ní tento orgán nemohl v rámci přestupkového řízení učinit úsudek sám. Podstatný obsah těchto námitek byl vypořádán i městským soudem (viz výše), který také zdůraznil, že páchaní přestupků nemůže být ospravedlněno ani případnou nekooperací správních orgánů, a nelze je ani přehlížet s poukazem na zásadu dobré správy. Vypořádány byly taktéž námitky ve vztahu k právům vyplývajícím z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením; zde městský soud shledal, že stěžovatelka nebyla ve svých právech nikterak diskriminována, nebyla vyčleňována ze společenství – naopak s ní bylo jednáno stejně, jako by bylo postupováno vůči jiným osobám bez zdravotního postižení. Co se týče otázky zavinění, městský soud označil za podstatný fakt, že stěžovatelka měla možnost volby mezi různými způsoby jednání. Nadto se přestupku dopustila opakovaně a s vědomím, že se chová protiprávně; na stejný přestupek již byla jednou upozorněna. Tyto závěry shledává Nejvyšší správní soud přezkoumatelnými a věcně správnými.

pokračování

[42] Ze všech shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jí proto rozsudkem zamítl.

[43] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle *kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží; procesně úspěšnému žalovanému pak náhrada nákladů řízení nebyla přiznána, neboť mu v souvislosti s tímto řízením nevznikly náklady přesahující jeho běžné výdaje při výkonu veřejné správy.

[44] Podle § 35 odst. 10 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovená zástupkyně učinila v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby, kterými bylo písemné podání soudu ve věci samé a replika k vyjádření žalovaného (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“). Za tyto úkony jí náleží mimosmluvní odměna ve výši 6 200 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 600 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy ustanovené zástupkyni za dva úkony právní služby náleží 6 800 Kč. Tato částka bude Mgr. Karin Konstantinové vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. srpna 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu