



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 žalobce **L. B.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2018, č. j. 20 A 36/2017-25,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2018, č. j. 20 A 36/2017-25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Magistrát města Havířov (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 7. 8. 2017, č. j. MMH/27122/2017-17 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), kterého se dopustil tím, že dne 29. 3. 2017 v době kolem 8:48 hod na ulici Dlouhá třída poblíž křižovatky s ulicí Dělnická v Havířově-Městě, před obchodním domem Elán, v rozporu s čl. 3 odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky Statutárního města Havířov č. 4/2007, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení města Havířova (dále jen „vyhláška“), přecházel po zeleni na středovém pásu oddělovacím jízdní pruhy. Za uvedený přestupek uložil magistrát žalobci pokutu ve výši 400 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobce podal proti rozhodnutí magistrátu odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou shledal krajský soud důvodnou a zrušil proto jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí magistrátu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud totiž přisvědčil námitkám žalobce, že jeho jednáním nedošlo k naplnění formálních ani materiálních znaků vytýkaného

přestupku. Krajský soud přitom nejprve vyšel z toho, že předmětem sporu je, jaké jednání vyhláška zakazuje, užívá-li neurčitý právní pojem „přecházet“ (po veřejné zeleni). Tedy, zda vyhláška zakazuje pouze překonání celé šíře veřejné zeleně, nebo již každý vstup na ní. K zodpovězení této otázky považoval za nezbytné identifikovat objekt příslušného přestupku (chráněný zájem), který (na základě obsahu vyhlášky) vymezil jako zájem na ochraně veřejné zeleně. S ohledem na takto vymezený objekt přisvědčil žalovanému, že pojem „přecházet“ nezahrnuje pouze překonání celé šíře zeleně, nýbrž každý vstup na plochu zeleně, který je potenciálně způsobilý ji poškodit. Přesto však nepřisvědčil názoru žalovaného, že by v nynější věci došlo k naplnění znaku skutkové podstaty posuzovaného přestupku, jelikož jednáním žalobce, tj. jedním přejitím po trávníku, nemohlo dojít k poškození zeleně. Krajský soud vycházel z toho, že k naplnění skutkové podstaty posuzovaného přestupku je třeba, aby přecházením zeleně byla zeleň fakticky ihned poškozena nebo aby mohla být poškozena opakovaným přecházením. V případě posledně uvedeném by přitom muselo být alespoň pravděpodobné, že k takovému opakovanému přecházení ať již jednou nebo různými osobami, dojde. Krajský soud konstatoval, že v případě žalobce se jednalo o nahodilý vstup na trávník, kdy žalobce po něm ušel jen několik metrů, a tudíž míra společenské škodlivosti jeho jednání nepřesáhla potřebnou mez. Důvodnými naopak neshledal žalobní námitky, jimiž žalobce brojil proti neprovedení důkazů jím navrženými svědeckými výpověďmi.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel nejprve namítá, že napadený rozsudek je z důvodu jeho vnitřní rozpornosti nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Podle stěžovatele zrušil krajský soud obě rozhodnutí správních orgánů proto, že neshledal naplnění materiální stránky přestupku, čemuž odpovídají odst. 15 a 23. odůvodnění jeho rozsudku. Současně však v odst. 20. uvedl, že jednáním žalobce nedošlo k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Pokud tedy krajský soud konstatuje nenaplnění formálních znaků přestupku (znaků jeho skutkové podstaty), ale následně posuzuje i jeho stránku materiální, není zřejmé, z jakého důvodu rozhodnutí stěžovatele zrušil.

[5] Stěžovatel má dále za to, že dospěl-li krajský soud k závěru, že v případě jednání žalobce nebyla naplněna materiální stránka vytýkaného přestupku, zasáhl tím do jeho správního uvážení. Podle stěžovatele může být správní rozhodnutí v takovém případě nezákonné pouze tehdy, je-li správní uvážení zneužito nebo jsou-li překročeny jeho zákonné meze. Z napadeného rozsudku ovšem nic takového (z pohledu hodnocení materiální stránky přestupku) nevyplývá.

[6] Podle názoru stěžovatele materiální znak přestupku v případě jednání žalobce naplněn byl. Vyhláška byla vydána jakožto opatření preventivní, jejím účelem je chránit veřejnou zeleň. Znakem skutkové podstaty předmětného přestupku tudíž není vznik škody. Byť tedy žalobce na veřejné zeleni nezpůsobil žádnou škodu, jeho jednání bylo společensky škodlivé. Jednorázovým přecházením po veřejné zeleni obvykle nedojde k jejímu poškození, pokud by si tak ale denně počínalo tisíc osob, k poškození by již dojít mohlo. Byla-li by tedy vyhláška byla vykládána tak, jako to učinil krajský soud, ztratila by zcela na významu, jelikož nejčastějším porušením zákazu, který zakotvuje, je právě jednorázové přecházení přes plochy veřejné zeleně, kterým téměř nikdy nedojde ke škodě.

pokračování

[7] Konečně stěžovatel uvedl, že žalobce si při jednání, v němž je spatřován přestupek, počínal provokativně, a jeho cílem bylo vyvolat řízení o přestupku. Žalobci byl text vyhlášky znám a věděl, co svým jednáním způsobuje, neboť na jeho závadnost byl již dříve upozorněn. Krajský soud uvedené aspekty věci nezohlednil a hodnotil žalobce jen jako náhodného přecházejícího.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepochybně, že cílem vyhlášky je chránit veřejnou zeleň před jejím poškozením. Nicméně cílem není absolutně zakázat vstup na vymezené plochy, nýbrž pouze omezit přecházení či jízdu na kole tak, aby k poškozování zeleně reálně nedocházelo. Správní orgány tak nesprávně ztotožňují pojem „*přecházet*“ s pojmem „*chodit*“. Pokud by město zamýšlelo zakázat již samotný vstup na vymezené plochy, užilo by ve vyhlášce odlišnou formulaci. Podle žalobce je tak na vymezených plochách zakázáno *přecházení* a jízda na kole, *vstupovat* na ně však možné je. Žalobce dále přisvědčil tvrzení stěžovatele, že řízení o přestupku vyvolal cíleně, protože jeho cílem bylo dosáhnout závěru, že pouhý vstup na veřejnou zeleň není přestupkem.

[9] 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. 4, věta před středníkem, s. ř. s.); ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Taková vada by totiž představovala překážku věcného přezkumu napadeného rozsudku z dalších, v kasační stížnosti uplatněných, důvodů.

[12] Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl věcně rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, a dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem či rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Nesrozumitelnost rozsudku může být způsobena i vnitřní rozporností jeho odůvodnění, zejména tehdy, vysloví-li soud v odůvodnění současně dva protikladné právní názory, nebo není-li zřejmé, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má tedy v dalším řízení postupovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[13] Právě takový nedostatek vytyká napadenému rozsudku stěžovatel, namítá-li, že z odůvodnění daného rozsudku není zcela zřejmé, zda krajský soud obě správní rozhodnutí zrušil proto, že jednání žalobce nenaplnilo formální, nebo materiální stránka příslušného přestupku, případně zda nebyly naplněny obě tyto stránky. Stěžovatel v tomto ohledu přílehlavě poukázal na odst. 20 napadeného rozsudku, v němž krajský soud konstatuje, že na rozdíl od stěžovatele neshledal „*naplnění znaku předmětné skutkové podstaty*“ a současně na odst. 23 napadeného rozsudku (současně je třeba přihlédnout rovněž k jeho odst. 21), v němž krajský soud zhodnotil jako nezákonný závěr správních orgánů o naplnění „*materiální stránky*“ příslušného přestupku.

[14] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že krajský soud v napadeném rozsudku důsledně nerozlišuje mezi formální a materiální stránkou přestupku, respektive není zcela zřejmé, které znaky podřazuje pod stránku materiální a které pod stránku formální. Uvedené nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku jsou patrně do značné míry dány již tím, jakým způsobem krajský soud vymezil námitky uplatněné v žalobě. V části, kde shrnuje obsah podané žaloby, na prvním místě konstatuje, že žalobce namítá, že vyhláška nezakazuje (samotný) vstup na vymezené plochy veřejné zeleně, přičemž obsah této námitky krajský soud shrnuje jako tvrzení o nenaplnění materiálního znaku přestupku. Druhou žalobní námitku, byť její obsah shrnuje jako nesouhlas žalobce se závěrem o naplnění formálních znaků přestupku, si nicméně vymezil fakticky shodně jako námitku první, tedy zda pojem „přecházet“, užitý vyhláškou, zahrnuje již zákaz prostého vstupu na vymezené plochy.

[15] Byť tak Nejvyšší správní soud musí přisvědčit stěžovateli, že odůvodnění napadeného rozsudku vykazuje určité rozpory, nedospěl k závěru, že by se jednalo o nedostatky takové intenzity, které by již vylučovaly možnost jeho věcného přezkumu pro nepřezkoumatelnost. S uvedeným kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se pouze oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není ani v zájmu účastníků řízení ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy. Proto kasační soud k rušení rozsudku krajského soudu přistupuje teprve tehdy, nelze-li deficit jeho odůvodnění odstranit ani výkladem problematických pasáží v jeho celkovém kontextu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[16] Jakkoli tedy část argumentace krajského soudu působí pro nedůsledné rozlišování mezi formálním a materiálním znakem přestupku *prima vista* poněkud rozporným a matoucím dojmem, je v kontextu celého právního posouzení věci krajským soudem zřejmé, že dospěl k závěru, že jednání žalobce nenaplnilo již formální stránku předmětného přestupku.

[17] K samotnému právnímu hodnocení věci krajským soudem je vhodné připomenout, že podle § 2 odst. 1 přestupkového zákona je přestupkem *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*. Přestupek je tak definován nejen svou stránkou formální, ale rovněž stránkou materiální. Formální stránka spočívá v tom, že se deliktně odpovědný pachatel zaviněně dopustí jednání, které je v zákoně výslovně označeno (a skutkovou podstatou vymezeno) jako přestupek. V nynější věci je tak formální stránka dotčeného přestupku vymezena obecně (blanketním) ustanovením § 46 odst. 2 přestupkového zákona a konkrétně pak vyhláškou, podle níž je postihované jednání vymezeno tak, že je „zakázáno jezdit na kole a přecházet (mimo míst k tomu určených) plochy veřejné zeleně podél komunikací oddělující chodníky nebo stezky pro chodce a cyklisty od vozovek a středové pásy zeleně mezi jízdními pruhy na pozemních komunikacích podél [vymezených] ulic“. (důraz doplněn soudem) Materiální stránka pak spočívá v určité minimální (alespoň nepatrné) míře nebezpečnosti příslušného jednání pro společnost (viz již citované ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona).

[18] V nynější věci krajský soud v napadeném rozsudku sice uzavřel, že neshledal naplnění materiální stránky dotčeného přestupku, tedy neshledal, že by žalobcovo jednání dosáhlo nezbytné míry společenské nebezpečnosti, z odůvodnění napadeného rozsudku

pokračování

jako celku je však patrné, že krajský soud ve skutečnosti dospěl k závěru, že jednání, jehož se žalobce dopustil, není podřaditelné pod vymezení formální stránky dotčeného přestupku (právní normu). Jednoduše řečeno, krajský soud ve skutečnosti dospěl k závěru, že se žalobce vůbec nedopustil jednání, které je čl. 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky zakázáno; právě porušení zde uvedeného zákazu přitom představuje dispozici skutkové podstaty přestupku dle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Krajský soud totiž vyložil vyhláškou zakázané jednání – „*přecházení*“ tak, že se jím rozumí (i) již *každý vstup* na vymezenou veřejnou zeleň (nikoliv tedy jen její přecházení v celé šíři), je-li (ii) *způsobilý minimálně potencionálně poškodit veřejnou zeleň*; shledal, že ač žalobce vstoupil na vymezenou veřejnou zeleň, na níž je vstup zakázán (tedy splnil první podmínku deliktního jednání), nejednalo se o vstup, který by byl z povahy věci vůbec způsobilý sám o sobě veřejnou zeleň poškodit (nenaplnil tak druhou, kumulativní, podmínku). To znamená, že byt krajský soud výslovně hovoří o nenaplnění stránky materiální, neshledal naplnění formálního znaku přestupku (jeho skutkové podstaty).

[19] Nedůvodná je v tomto ohledu námitka stěžovatele, že krajský soud tímto způsobem zasáhl do správního uvážení přestupkových orgánů. Posuzoval-li krajský soud, zda žalobcovým jednáním došlo k naplnění pojmových znaků dotčeného přestupku, neposuzoval správnost rozhodnutí správních orgánů (tj. způsob užití jejich diskrečního oprávnění), nýbrž zákonnost rozhodnutí. Výklad pojmu užitého právním předpisem otázkou správního uvážení není.

[20] Klíčovou kasační námitkou žalovaný brojil proti výše uvedenému výkladu vyhláškou zakázaného jednání (bod V. kasační stížnosti). Stěžovateli přitom nelze klást k tíži, že při vymezení této námítky do značné míry navázal na nedůsledné rozlišování krajského soudu mezi formálními a materiálními znaky přestupku. Byť tak stěžovatel výslovně uvedl, že brojí proti závěru krajského soudu o nenaplnění materiálního znaku přestupku, obsahově se uplatněná námitka týká stránky formální. Stěžovatel tak konkrétně brojil proti závěru krajského soudu, že vyhláška postihuje pouze takový vstup na veřejnou zeleň, jímž je tato zeleň buď ihned poškozena, nebo by byla poškozena, pokud by příslušný pohyb byl opakován, jeví-li se takové opakování jako pravděpodobné.

[21] Tuto námitku Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, neboť souhlasí se stěžovatelem, že pokud by zákaz stanovený vyhláškou měl být vykládán tak, že aby mohl být konkrétní pěší pohyb přes dané místo postižen, musí v případě každého místa veřejné zeleně minimálně potenciálně hrozit, že přes shodné místo budou přecházet i další osoby, bylo by tím aplikované ustanovení vyhlášky fakticky vyprázdněno a pozbylo by smyslu, jelikož jak stěžovatel přilehavě uvádí, nejčastějším porušením zákazu bude právě jednorázový přechod přes tu kterou část veřejné zeleně. Výklad čl. 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky predestřený krajským soudem by vedl k absurdnímu závěru, kdy by jednotlivé vstupy na chráněnou zeleň nebyly postižitelné, ač by jejich opakování (ze strany jakýchkoli osob) vedlo ve svém souhrnu k poškození této zeleně, tj. k porušení vyhláškou chráněného zájmu (objektu přestupku). Je přitom evidentní, že u veřejně přístupné zeleně opakování vstupu z povahy věci hrozí v zásadě neomezeně. Ani krajským soudem formulovaný korektiv deliktní odpovědnosti tak nemůže obstát.

[22] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí se stěžovatelem, že posuzovaný přestupek je přestupkem ohrožovacím (stěžovatel v tomto ohledu hovoří o preventivní povaze zákazu), tedy postačí, že jednáním osoby dojde i jen k ohrožení vyhláškou chráněného zájmu, tj. zájmu na čistotě a dobrém vzhledu veřejné zeleně. Vznik škody na této zeleni

(tedy *účinek* takového jednání na chráněný objekt) v konkrétním případě nezbytný není. Přestože, jak bylo výše vyloženo, z hlediska naplnění skutkové podstaty daného přestupku (jeho formální stránky) není rozhodující, zda došlo k reálnému poškození chráněné zeleně, není tato otázka zcela bez významu. Svou relevanci totiž může mít právě z pohledu naplnění materiální stránky přestupku, která je jistým zákonným korektivem, vyjadřujícím zásadu *minima non curat praetor*. Ve většině případů je materiální stránka (společenská nebezpečnost) *per se* dána již samotným naplněním formální stránky přestupku, neboť již legislativní vymezení pojmových znaků jednotlivých přestupků předpokládá, že jde o jednání společensky škodlivá, respektive v míře odpovídající povaze přestupků nebezpečná. Mohou však nastat výjimečné případy, kdy tomu tak nebude (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 3 As 78/2014-36, či ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018-31). Pokud se totiž k okolnostem jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, tedy znaky jeho skutkové podstaty, připojí určité další okolnosti, které vylučují, aby daným konkrétním jednáním byl alespoň v minimální míře porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání nemůže být za přestupek označeno. Okolnosti, které vylučují společenskou nebezpečnost, se budou lišit v případě toho kterého přestupku; podstatné je, že snižují nebezpečnost jednání pro společnost pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy daného přestupku. To současně znamená, že v případě typově závažnějších přestupků bude dán větší prostor pro to, aby k okolnostem naplňujícím formální stránku takové skutečnosti přistoupily, zatímco v případě přestupků, jejichž typová závažnost, a tedy společenská nebezpečnost, je vzhledem k povaze postihovaného jednání spíše nízká, bude takový prostor výrazně omezenější. V posuzovaném případě se přitom jedná o přestupek, jenž postihuje jednání společensky méně závažná (nebezpečná). Existuje proto jen značně omezený prostor pro existenci okolností, jež by (dále) snižovaly nebezpečnost daného jednání pro chráněný zájem pod míru, která je v případě dotčeného přestupku typická (lze si představit například situaci, kdy by osoba při přecházení přes místo k tomu určené jednou nohou vykročila na již „zakázanou“ veřejnou zeleně, apod.). V nynější věci přitom není sporu, že se žalobce po veřejné zeleni pěší chůzí pohyboval přinejmenším desítku metrů.

[23] S ohledem na skutečnosti výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1, větou první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy že jednání žalobce popsané ve výroku prvostupňového rozhodnutí naplnilo skutkovou podstatu přestupku podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona, ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky. Bude na krajském soudu, aby dále posoudil, zda žalobce v žalobě rozporoval též existenci materiálního znaku předmětného přestupku (alespoň minimální společenskou nebezpečnost jeho jednání). Dovodí-li existenci takové žalobní námitky, provede úvahu o naplnění tohoto pojmového znaku přestupku v souladu s právním názorem vysloveným pod bodem [22] tohoto rozsudku.

[24] V novém rozsudku rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 11. června 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu