



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, státní příspěvková organizace,
IČO: 65993390,
sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha 4,
zastoupená Mgr. Ing. Pavlem Musilem, advokátem,
sídlem Škroupova 1325/34, 430 01 Chomutov,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2018, č. j. 1109/SCKZU/2018-3,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2018, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1109/SCKZU/2018-3, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Most, odboru životního prostředí a mimořádných událostí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 4. 2018, č. j. SZ-MmM/0026458/2018-SŘ2, jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 66d odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), kterého se dopustila tím, že jako uživatelka pozemku par. č. „X“, v kat. úz. „X“ (dále jen „pozemek“), na něm v období od 16. 10. 2017 do 5. 3. 2018 neudržovala čistotu a pořádek, čímž narušila vzhled obce, když ani po opakovaných výzvách nezajistila úklid odpadem znečištěných ploch pozemku, konkrétně v místě pod tramvajovou zastávkou „Most - nádraží“ v ul. „X“. Za to byla žalobkyni ve smyslu § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a § 66d odst. 4 zákona o obcích uložena pokuta ve výši 20 000 Kč, přičemž jí byla současně podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena povinnost uhradit náklady řízení v částce 1 000 Kč; to vše splatné do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Žalobkyně se v žalobě zároveň domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady řízení.

Žaloba

1. Žalobkyně v podané žalobě předně namítla, že nemůže být subjektem přestupku podle § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích, neboť dotčený pozemek neužívá ani nevlastní, a nemohlo tudíž dojít k naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku. Žalobkyně je státní příspěvkovou organizací, přičemž vlastnictví státní příspěvkové organizace je *ex lege* vyloučeno ve smyslu § 55 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“). Žalobkyně se dále neztotožňuje ani s tím, že byla žalovaným označena za uživatelku pozemku. Za uživatelku pozemku by totiž měla být považována osoba, která jej užívá reálně pro sebe na základě relevantního právního důvodu, jakým je zpravidla smlouva o nájmu či smlouva o výpůjčce. Žalobkyně však pozemek „pro sebe“ neužívá, neboť je pouze jeho majetkovým správcem. Odpad nacházející se na pozemku přitom nepochází od žalobkyně, když jsou jeho původci výlučně třetí osoby - užívající městskou hromadnou dopravu v Mostě (resp. s pozemkem sousedící tramvajovou zastávku).
2. K tomu žalobkyně doplnila, že z její zřizovací listiny, která stanovuje základní účel a předmět činnosti, jakož i hlavní úkoly žalobkyně, nijak nevyplývá, že základním předmětem její činnosti je výkon vlastnického práva státu k příslušným nemovitostem. Dále žalobkyni není jasné, z čeho žalovaný dovodil závěr, že je oprávněna majetek držet, užívat a nakládat s ním. Výklad zřizovací listiny žalobkyně ze strany žalovaného tak označila za nesprávný, účelový, extenzivní a kreativní.
3. Následně žalobkyně namítla, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek nedošlo protiprávním jednáním fyzické osoby, které by bylo přičitatelné žalobkyni. Odpovědnost žalobkyně za přestupek tudíž nebyla dána.
4. Z rozhodnutí žalovaného pak dle žalobkyně není jasné, co bylo myšleno „*fotografiemi zabíranými v širším záběru*“, a které fotografie založené ve správním spisu to měly být. Žalobkyni rovněž není zřejmé, co měl žalovaný na mysli „*celým okolím*“, které mělo být hyzděno a okolím zmíněného pozemku, které mělo být údajně upravené, bez nečistot a Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nepořádku. Z napadeného rozhodnutí totiž nijak nevyplývalo, jak velké takové okolí mělo být, jakým směrem se takové okolí mělo nacházet a z jakých fotografií něco takového vůbec vyplývalo. Žalobkyně proto namítla, že závěry žalovaného nejsou podloženy důkazním materiálem a jsou neurčité a nepřezkoumatelné.

5. Žalobkyně dále zmínila, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. V řešeném případě, kdy původci odpadu byly výlučně třetí osoby, převážně užívající městskou hromadnou dopravu v Mostě, které buď nepoužívají odpadkové koše, nebo jim kapacita těchto košů nestačí, je tak dle žalobkyně otázkou, jaké úsilí by jako právnická osoba měla vynaložit, aby spáchání předmětného přestupku zabránila, neboť za daných okolností zamezit znečištění pozemku objektivně nebylo možné. Na likvidaci nepořádku na pozemku, způsobeného mj. občany statutárního města Most, přitom již v letošním roce vynaložila ze státních prostředků 250 000 Kč. Dle žalobkyně tedy i v případě, že by její odpovědnost za přestupek existovala, měla by jí být zproštěna. Žalovaný se však s touto námitkou v rámci odvolacího řízení nijak nevypořádal, a napadené rozhodnutí proto trpí vadou nezákonnosti.
6. Poté žalobkyně namítla, že pokus správních orgánů o vymezení pojmu „*narušení vzhledu obce*“ ve smyslu § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích jako „*nepořádku na pozemku na frekventovaném a viditelném místě*“ a „*narušení vzhledu obce neudržováním čistoty a pořádku na pozemku*“ byl povšechný a nekomplexní, a tudíž nedostatečný. Pokud na nepořádek poukazovali občané obce, tato skutečnost dle žalobkyně nebyla ve věci prokázána, přičemž je pro samotné vymezení nadepsaného pojmu irelevantní. Jestliže správní orgány také tvrdily, že se pozemek svým vzhledem odlišoval od sousedních pozemků, pak ani tato skutečnost nebyla prokázána. Správní orgány se tedy v daném případě nevypořádaly s individualizací neurčitého právního pojmu vzhled obce, který měl být narušen, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný přitom nijak neuvedl, jak přihlédl ke specifické situaci a místním podmínkám a co za takovou specifickou situaci a místní podmínky vlastně považoval.
7. Závěrem žalobkyně zmínila, že chování uživatelů hromadné dopravy provozované na území města Most by nemělo být přičteno k její tíži. Naopak by bylo korektní, aby město Most s žalobkyní aktivně jednalo o spolupráci při hledání opatření, která by v rámci prevence minimalizovala znečištění pozemku uživateli hromadné dopravy. Ani tímto tvrzením se přitom žalovaný dle žalobkyně v odvolacím řízení nezabýval. Žalobkyně zároveň vyzývala Magistrát města Most k poskytnutí součinnosti a k provedení takových technických či jiných opatření v dotčené lokalitě, aby bylo čekajícím uživatelům hromadné dopravy zabráněno v odhazování odpadků na pozemek.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K samotným žalobním námitkám poté odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž zrekapituloval, že vlastníkem dotčeného pozemku je Česká republika a příslušnost hospodařit s tímto majetkem má právě žalobkyně. Dále žalovaný poukázal i na zřizovací listinu žalobkyně, z níž se podává, že tato hospodář s majetkem svěřeným jí při jejím zřízení a nabytím v průběhu její činnosti, přičemž má právo tento majetek držet, užívat jej a nakládat s ním v souladu s právními předpisy a v souladu se zřizovací listinou.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Žalobkyně tak má povinnost se o předmětný pozemek starat a je také zodpovědná za případné porušení povinností daných právními předpisy, tj. včetně povinnosti udržovat na pozemku čistotu a pořádek. Skutečnost, že odpad pochází od jiných osob než je osoba vlastníka či uživatele přitom nemá v projednávané věci dle žalovaného vliv na odpovědnost žalobkyně za předmětný přestupek. Objektivní stránka skutkové podstaty daného přestupku totiž nespočívá v jednání, tj. zbavení se odpadu jeho původcem v rozporu se zákonem o odpadech, ale naopak v nekonání v podobě opomenutí povinnosti udržovat čistotu a pořádek. S odkazem na § 14 odst. 3 zákona o majetku ČR žalovaný též uvedl, že v případě připuštění argumentace žalobkyně by bylo otázkou, kdo konkrétně by pak byl zodpovědný za stav dotčeného pozemku. Stát přitom svěřil hospodaření s tímto pozemkem právě žalobkyni. Sama žalobkyně dle žalovaného zároveň na svých webových stránkách mj. uvádí, že základním předmětem její činnosti je výkon vlastnických práv státu k nemovitostem tvořícím dálnice a silnice I. třídy, zabezpečení správy, údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy. Na podporu nadepsaných tvrzení následně žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1220/2010, podle kterého jsou státní příspěvkové organizace samostatnými právníckými osobami, které navenek vystupují samostatně, jednají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

9. Spisový materiál v předmětné věci pak dle žalovaného obsahuje řadu fotografií, přičemž se jedná o snímky zabírající jednotlivé části pozemku a dále o snímky, které byly fotografovány z dálky - tj. pohled na celý svah a jeho okolí. Druhou skupinu fotografií tedy žalovaný považoval za fotografie zabírané v širším záběru. Tyto fotografie tedy zobrazují, že nepořádek na pozemku nepůsobí dobrým dojmem a narušuje vzhled města Most.

Replika žalobkyně

10. V podané replice žalobkyně znovu upozornila, že pozemek neužívá, resp. není jeho uživatelem ve smyslu soukromoprávním, tedy osobou užívající pozemek reálně pro sebe na základě relevantního právního důvodu. Užíváním v souladu s právními předpisy a se zřizovací listinou je pak dle žalobkyně třeba rozumět užívání v rámci základního účelu a předmětu její činnosti, tedy nikoliv užívání pro sebe. Tato skutečnost neplyne ani z žalovaným odkazovaného § 14 odst. 3 zákona o majetku ČR. Argumentace žalovaného internetovými stránkami žalobkyně je poté ve věci zcela irrelevantní. Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1220/2010, přitom není dle názoru žalobkyně přiléhavý, neboť se zabýval otázkou věcné legitimace v případě, který s projednávanou věcí nijak nesouvisí. Dále žalobkyně opětovně zdůraznila podstatné body své žalobní argumentace.

Posouzení věci soudem

11. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně uvedla, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání a žalovaný nesdělil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

12. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
13. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Podle § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce.
15. Nejprve se soud zabýval námitkou žalobkyně, že nemůže být subjektem shora uvedeného přestupku, neboť dotčený pozemek neužívá ani nevlastní, a nemohlo tudíž dojít k naplnění jeho skutkové podstaty.
16. K tomu je předně nutno upozornit na skutečnost, že žalobkyně je státní příspěvkovou organizací ve smyslu § 54 zákona o majetku ČR, a je tedy právnickou osobou hospodařící s majetkem státu (§ 8 zákona o majetku ČR). Podle § 55 zákona o majetku ČR zároveň platí, že organizace nemají vlastní majetek, avšak vlastním jménem jednají v právních vztazích týkajících se majetku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku včetně řízení o určení, zda tu vlastnické nebo jiné obdobné právo státu je, či není. Žalobkyně tak jako státní příspěvková organizace nemá vlastní majetek, nýbrž pouze majetek státu, se kterým je však příslušná hospodařit (srov. Svoboda, M., Závodský, O.: *Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích: Komentář*, Wolters Kluwer, Praha: 2019, k § 54). Dle § 14 odst. 3 zákona o majetku ČR státní příspěvková organizace tedy v působnosti tohoto zákona pečuje o zachování majetku a jeho údržbu, a je-li to možné, má projevovat maximální snahu o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Naproti tomu předmětné ustanovení vypočítává také nebezpečí, před nimiž má příslušná organizace majetek chránit. V daném kontextu je případným poukázat též na fakt, že ve Zřizovací listině Ředitelství silnic a dálnic ČR (tj. žalobkyně) ze dne 11. 3. 2016 bylo stanoveno, že „[o]rganizace hospodaří s majetkem svěřeným jí při jejím zřízení a s majetkem nabytým v průběhu své činnosti. Organizace má právo tento majetek držet, užívat jej a nakládat s ním v souladu s právními předpisy a s touto zřizovací listinou.“ Základním účelem a předmětem činnosti žalobkyně je přitom dle této zřizovací listiny mj. „hospodaření s dálnicemi a silnicemi I. třídy se součástmi a příslušenstvím dle § 12 a násl. zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.“ K tomu soud pro úplnost uvádí, že předmětný pozemek má v katastru nemovitostí uveden způsob využití - silnice (viz Informace o pozemku v katastru nemovitostí ze dne 2. 3. 2018).
17. V návaznosti na shora popsané je pak třeba odkázat i na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 2913/2005, ve kterém bylo k právní úpravě obsažené v zákoně o majetku ČR mj. konstatováno, že „[i] když pojem „právo hospodaření“ není ve Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zmíněných právních předpisech (a ani v jiných právních normách) definován, lze – s přihlédnutím k jeho úpravě v citovaných předpisech – dovodit, že uvedené právo v sobě zahrnovalo jak oprávnění věc držet, užívat ji, nakládat s ní, tak i řadu povinností směřujících k zachování, účelnému využívání a ochraně takové věci, včetně uplatňování a hájení tohoto práva v řízení před soudy a jinými orgány.“ Upozornit je možno i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 Afs 203/2019-43, v němž bylo uvedeno, že „[z]ákon o majetku státu se také týká hospodaření státu a jeho organizačních složek, nicméně zde vystupuje do popředí jiný charakter „hospodaření“ – těžištěm je hospodaření ve smyslu správy majetku a nakládání s majetkem státu bez ohledu na povahu či likviditu takového majetku. Shodně judikoval též Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 8. 2012, sp. zn. 3 Cdo 181/2011, neboť konstatoval, že „[o]rganizační složky s vymezenými částmi státního majetku nejen hospodaří, ale i nakládají (ve vztahu k jiným subjektům i uvnitř soustavy organizačních složek), a to způsoby a za podmínek stanovených zákonem č. 219/2000 Sb. (§ 9 odst. 1).“ Nejvyšší soud také v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1220/2010, vyslovil, že „[s]tátní příspěvkové organizace jsou samostatnými právníckými osobami, které navenek vystupují samostatně, jednájí vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.“ Citované judikaturní závěry jsou přitom aplikovatelné i v nyní projednávané věci, neboť obecně odpovídají na otázku, co je možno rozumět pod pojmem „právo hospodaření“ (mj. i ve smyslu zákona o majetku ČR), jakož i definují postavení státní příspěvkové organizace. Fakt, že byly vysloveny ve skutkově odlišných kauzách, je tedy nerozhodným.

18. V dané věci pak bylo zjištěno, že k dotčenému pozemku má vlastnické právo Česká republika, přičemž příslušnou k hospodaření s tímto majetkem státu je právě žalovaná (viz Informace o pozemku v katastru nemovitostí ze dne 2. 3. 2018). Vycházeje z výše učiněného výkladu je tak ve věci třeba konstatovat, že žalobkyně jako právnická osoba hospodařící s majetkem státu nepochybně předmětný pozemek i užívá. Ostatně, jak jinak by také mohla dostat svým povinností státní příspěvkové organizace ve smyslu zákona o majetku ČR, tj. se svěřenou věcí řádně hospodařit, resp. tuto zachovávat, udržovat ji, chránit a účelně využívat.
19. Argumentaci žalobkyně, že pozemek reálně neužívá „pro sebe“, jako je tomu např. v případě nájmu či věcného břemene, tak soud shledal nedůvodnou. I v tomto případě totiž žalobkyně daný pozemek v rámci výkonu své výše popsané činnosti - tj. v kontextu naplňování účelu, pro který byla zřízena - užívá (např. v souvislosti s prováděním konkrétních udržovacích či stavebních prací ve vztahu k danému silničnímu tělesu). V tomto ohledu je tudíž zřejmé, že ač se sama žalobkyně staví toliko do role pouze „majetkového správce“, stále je z titulu práva hospodaření s dotčeným majetkem státu (tj. z relevantního právního důvodu) plynoucího jak ze zákona o majetku ČR, tak i z její zřizovací listiny, mj. uživatelem daného pozemku.
20. Pokud v této souvislosti žalobkyně též zmínila, že z její zřizovací listiny nijak nevyplývá, že základním předmětem její činnosti je výkon vlastnického práva státu k příslušným nemovitostem, jak ve svém rozhodnutí vyhodnotil žalovaný, pak soud znovu upozorňuje na již dříve uvedené, zejména s odkazem na § 54 a § 55 zákona o majetku ČR. Současně je možné poukázat i na bod IV. zřizovací listiny žalobkyně, kde je výslovně uvedeno, že žalobkyně jako státní příspěvková organizace podle § 54 a násl. zákona o majetku ČR hospodaří s majetkem státu dle § 8 téhož zákona. V bodě VI. zřizovací listiny žalobkyně je poté stanoveno, že žalobkyně hospodaří s majetkem svěřeným jí při jejím zřízení a s majetkem nabytým v průběhu své činnosti. Žalobkyně přitom má právo tento majetek Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

držet, užívat jej a nakládat s ním v souladu s právními předpisy a s touto zřizovací listinou. Znění nadepsaných ustanovení zřizovací listiny žalobkyně je tedy zcela jasné a srozumitelné. Soud proto nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že výklad předmětné zřizovací listiny ze strany žalovaného byl nesprávný, účelový, extenzivní a kreativní. Žalovaný naopak vycházel právě z jednoznačné dikce dotčených ustanovení zřizovací listiny žalobkyně.

21. Stejně tak soud shledal nedůvodným tvrzení žalobkyně, že její odpovědnost za přestupek nebyla dána, neboť odpad nacházející se na pozemku nepocházel od ní samotné, resp. nevznikl jednáním fyzické osoby, které by bylo přičitatelné žalobkyni, když jeho původci byly výlučně třetí osoby (uživatelé městské hromadné dopravy v Mostě). K tomu je třeba zdůraznit, že § 66d odst. 2 písm. b) zákona o obcích umožňuje postih za neudržování čistoty a pořádku na pozemku, který právnická osoba vlastní nebo užívá, i když byl původcem nečistoty či nepořádku někdo jiný. Objektivní stránka přestupku je naplněna tehdy, pokud neudržování čistoty a pořádku na pozemku je takového rázu, že narušilo vzhled obce. Jak vidno, objektivní stránka přestupku tak nespočívá v jednání - zbavení se odpadu jeho původcem v rozporu s právními předpisy, ale právě v nekonání vlastníka či uživatele pozemku v podobě opomenutí jeho povinnosti udržovat na něm čistotu a pořádek (srov. Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., a Janeček, J.: *Zákon o obcích: Komentář*, Wolters Kluwer, Praha: 2015, k § 66d). V této souvislosti je možno odkázat i na komentářovou literaturu, ze které se podává, že „*[p]ro trestně-správní postih je bezvýznamné, kdo konkrétně pozemek znečistil, zda tak učinil jeho majitel či uživatel popř. cizí osoba. Povinnost majitele, a pokud není shodný s osobou majitele i uživatele pozemku udržovat čistotu na svém nebo užívaném pozemku je objektivní a vzniká v momentě jeho znečištění.*“ (viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.: *Zákon o obcích: Komentář*, Nakladatelství Linde, Praha: 2002, k § 58 odst. 2 zákona o obcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017). „*Chráněnou hodnotou je v daném případě požadavek na odpovídající čistotu a pořádek na pozemku a celkový vzhled obce. Nečistota nebo nepořádek na pozemku mohou být způsobeny přímo vlastníkem či uživatelem pozemku, přičemž stejně tak lze postihnout osobu, která vlastní nebo užívá pozemek, na němž se nacházejí nečistoty nebo nepořádek způsobený jinými osobami, a vlastník nebo uživatel je neodstraní a svou nečinností je „toleruje“, resp. protiprávní stav udržuje.*“ (viz Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J.: *Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání.*, C. H. Beck, Praha: 2019, k § 66d). Nadepsané právní názory pak potvrzuje i rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 1. 2013, č. j. 16 A 2/2011-92, v němž bylo konstatováno, že „*[p]ro případný postih je bezvýznamné, kdo konkrétně pozemek znečistil, zda tak učinil jeho majitel či uživatel popř. cizí osoba. Povinnost majitele a uživatele pozemku udržovat čistotu na svém nebo užívaném pozemku je objektivní.*“ Byť se odkazovaný rozsudek týká konkrétně přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 1. 7. 2017, jeho závěry jsou v dané míře obecnosti aplikovatelné i v rámci nyní posuzovaného případu, neboť nová podoba odkazované skutkové podstaty uvedená aktuálně v § 66d zákona o obcích do značné míry navazuje právě na právní úpravu předcházející. Soud proto v nadepsané části uzavřel, že žalobkyně za daných okolností najisto mohla být subjektem přestupku podle § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích.
22. Soud se následně zabýval námitkou žalobkyně, že z rozhodnutí žalovaného není jasné, co bylo myšleno „*fotografiemi zabíranými v širším záběru*“. K tomu je nejprve třeba uvést, že žalovaný ve svém odůvodnění poukázal na kompletní fotodokumentaci založenou ve

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

správním spisu. Z této se pak naprosto seznatelně podává, že obsahuje jak detailní záběry konkrétních míst na dotčeném pozemku (např. jednotlivé znečištěné křoviny), tak právě i záběry tzv. širokoúhlé, zachycující dotčený pozemek v celkové situaci na místě samém - tj. včetně okolní městské zástavby. Dle soudu je tedy z obsahu spisové dokumentace očividné, které z fotografií jsou detaily (tj. výseče pozemku), a které naopak záběry širšími (tj. pozemku a jeho okolí). Žalovaný tedy dle hodnocení soudu daným způsobem srozumitelně a jasně označil a odlišil konkrétní fotografie, jež jsou založené ve spisovém materiálu. Pokud v tomto ohledu žalobkyně dále namítla, že jí není jasné, co měl žalovaný na mysli „celým okolím“, které mělo být hyzděno, je třeba uvést, že především z fotodokumentace, ale i z leteckých snímků a katastrálních map, které jsou rovněž součástí spisu, je zřejmé, co je myšleno celým okolím předmětného pozemku a jak toto vypadá. Zjevně se tak jedná o městskou zástavbu tvořenou veřejnými komunikacemi, komerčními i bytovými budovami, tramvajovou zastávkou a blízkým vlakovým nádražím. Ostatně, již v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se uvádí, že okolí dotčeného pozemku tvoří zejména přístup k vlakovému nádraží od tramvajové zastávky „Most - nádraží“. Možno citovat, že „[p]ozemek se nachází na velmi frekventovaném místě, těsně sousedí s chodníkem, po kterém dennodenně prochází velké množství občanů od tramvajové zastávky na vlakové nádraží, pozemek je tedy při chůzi po předmětném chodníku nepřehlédnutelný.“ Z výše uvedených skutečností je tak dle soudu v daném případě zřejmé, o jaké okolí dotčeného pozemku se jednalo. Nebylo tudíž důvodu přisvědčit obecnému tvrzení žalobkyně, že závěry žalovaného v tomto ohledu nejsou podloženy důkazním materiálem, resp. nejsou určité a přezkoumatelné.

23. Jestliže žalobkyně dále uvedla, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila [§ 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších přestupků (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)], pak je nutno předně konstatovat, že pojem vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, neznamená jakékoliv úsilí, které právnická osoba vynaloží, ale musí se ve vztahu ke každému konkrétně posuzovanému případu jednat o úsilí maximálně možné, které je právnická osoba objektivně schopna vynaložit. Právnická osoba by tedy musela objektivně učinit vše pro to, aby splnila povinnosti stanovené v jiném zákoně. (srov. Jemelka, L., Vetešník P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*, C. H. Beck, Praha: 2020, k § 21). V daném kontextu je možno odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 1 As 299/2018-31, v němž bylo vysloveno, že „[l]iberační důvody jsou nástrojem, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti; jejich uplatnění je tedy možné pouze ve výjimečných případech. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, proto musí prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona (srov. např. rozsudek ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018-27). (...) Uvádí-li stěžovatelka v žalobě, že neví, jaké jiné opatření měla zvolit k tomu, aby zabránila spáchání správního deliktu, zdůrazňuje soud, že je především na stěžovatelce, která zná situaci (...), aby dodržení (...) zajistila a zákonné požadavky splnila. Není povinností správních orgánů a soudu stěžovatelce doporučovat, jakým způsobem má porušení právních předpisů předcházet (srov. rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 As 92/2008-82).
- 24. V nyní projednávaném případě je přitom z obsahu správního spisu, zejména z jednotlivých záznamů o provedených místních šetřeních ze dne 13. 10. 2017, 6. 11. 2017, 14. 11. 2017,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

2. 1. 2018, 26. 1. 2018, 8. 2. 2018, 13. 2. 2018, 28. 2. 2018 a 5. 3. 2018, zřejmá situace na místě samém, resp. tedy i míra úsilí žalobkyně, aby předmětnému přestupku zabránila. Z vytištěné e-mailové komunikace ze dne 16. 10. 2017 je zároveň patrné, že pracovnice správního orgánu I. stupně na adresu „X“ zaslala upozornění a žádost o úklid nepořádku na dotčeném pozemku, přičemž v příloze e-mailu přiložila i zákres místa v mapě a fotografie. Stejná zpráva poté byla dne 19. 10. 2017 zaslána na adresu „X“. Dne 26. 10. 2017 byla tato zpráva zaslána i na adresu „X“. Z posledně uvedené adresy pak bylo pracovníci správního orgánu I. stupně sděleno, že bude požadovaný úklid objednan. Další e-mail pracovnice správního orgánu I. stupně zaslala na adresu „X“ dne 15. 11. 2017, kde opětovně poukázala na nepořádek na daném pozemku, přičemž k samotné zprávě byly přiloženy i fotografie a označení místa v mapě. Současně bylo pracovníci správního orgánu I. stupně požadováno sdělení, do kdy bude pozemek uklizen. Tento dotaz byl následně pracovníci správního orgánu I. stupně opakován dne 2. 1. 2018. Dne 4. 1. 2018 byl zaslán další e-mail na adresu „X“, ve kterém bylo znovu upozorňováno na neprovedení úklidu předmětného pozemku. V odpovědi z této adresy ze dne 4. 1. 2018 se poté uvádí, že zajištění pořádku na pozemku bylo zadáno subdodavateli žalobkyně s předpokladem úklidu do konce února 2018. Další komunikace mezi pracovníci správního orgánu I. stupně a posledně uvedeným adresátem stran neprovedení úklidu pozemku proběhla též ve dnech 10. 1. 2018, 1. 2. 2018, 7. 2. 2018, 8. 2. 2018, 21. 2. 2018, 22. 2. 2018, 12. 3. 2018, 13. 3. 2018 a 22. 3. 2018. Dále je součástí spisové dokumentace také e-mailová komunikace ze dne 22. 3. 2018 a 24. 3. 2018, a to zaměstnanec žalobkyně se společností H-REKULTIVACE, a. s. a s pracovníci správního orgánu I. stupně, týkající se již prováděného úklidu. Obsahem správního spisu je přitom též výzva správního orgánu I. stupně k úklidu pozemku ze dne 27. 10. 2017 (doručená žalobkyni dne 30. 10. 2017), kterou byla žalobkyně upozorněna na nepořádek na daném pozemku, na povinnost udržovat na pozemku čistotu, jakož i na skutečnost, že neudržování čistoty na pozemku je přestupkem. V návaznosti na učiněné vyjádření žalobkyně ze dne 31. 10. 2017, ve které byl úklid přislíben v přiměřené době, poté správní orgán I. stupně žalobkyni znovu obdobným způsobem upozornil na nutnost provedení úklidu pozemku dne 24. 11. 2017.

25. S ohledem na veškeré shora rekapitulované skutečnosti a ve světle odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu tak zdejší soud ve věci odmítá tvrzení žalobkyně, že by vynaložila veškeré (tj. maximálně možné) úsilí, které po ní bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, neboť v této souvislosti zůstávala do samotného zahájení řízení o přestupku dne 6. 3. 2018, tj. po dobu nejméně 4 měsíců od upozornění na nepořádek na pozemku, který byl též v čase zadokumentován, zásadně pasivní, když odpad neodstranila a svou nečinností jej „tolerovala“, přičemž tak udržovala protiprávní stav. Možno znovu poukázat na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 16 A 2/2011-92, ve kterém bylo uvedeno, že *„žalobce je od okamžiku nabytí vlastnického práva (pozn. soudu – zde práva hospodařit) k pozemku odpovědný za udržování pořádku a čistoty na tomto pozemku a dle názoru soudu žalobcem uváděné skutečnosti nemůžou žalobce jako vlastníka (pozn. soudu – zde uživatele) předmětných pozemků zbavit této odpovědnosti, a to i s ohledem na to, že zadokumentovaný stav nesvědčí o tom, že by předmětné pozemky byly viditelně uklizeny.“* Soud přitom už dříve vyložil, že je v řešeném případě nerozhodným, že původci odpadu byly toliko třetí osoby.
26. Pokud žalobkyně v dané souvislosti také zmínila, že na likvidaci nepořádku na pozemku v roce 2018 vynaložila ze státních prostředků 250 000 Kč, soud k tomu odkazuje na

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, z něhož plyne, že ke zproštění se objektivní odpovědnosti nedojde v případě, pokud právnická osoba neprokáže, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušování zákona, a tudíž nepostačí odkaz na to, že tato technicky možná opatření po ní nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění nebylo ekonomické. Důkazní břemeno ohledně prokázání toho, zda právnická osoba, které je vytýkáno spáchání přestupku, vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, přitom nese sama právnická osoba, a nikoliv správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018-27, či Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 8. 2021, č. j. 52 Af 27/2021-84). V návaznosti na výše uvedené tak i v kontextu žalobkyní poukazovaného vynaložení značných finančních prostředků ve vztahu k likvidaci odpadu na pozemku nezbyvá než konstatovat, že žalobkyně dané procesní břemeno neunesla, neboť pouze v obecné rovině tvrzené financování údržby pozemku nijak blíže nekonkretizovala, natož aby ho prokázala a toto se tedy promítlo do učiněných zjištění ve věci. Správní orgán zároveň nebyl povinen z vlastní iniciativy vyhledávat důvody, pro které by bylo možné shledat zánik odpovědnosti právnické osoby za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 1 As 159/2015-27). Požadavek žalobkyně, že by měla být případné odpovědnosti za přestupek zproštěna tak soud neshledal důvodným.

27. Napadené rozhodnutí tudíž soud neshledal nezákonným ani z důvodu, že by se nadepsanou námitkou žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval, když ten v odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž hodnotil veškeré shora uvedené skutečnosti, přičemž konstatoval, že jednáním žalobkyně došlo jednoznačně k naplnění skutkové podstaty dle § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Žalovaný přitom právě k odvolacím námitkám žalobkyně přezkoumal správnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nenalezl důvody pro jeho změnu či zrušení, a proto odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu potvrdil, což tedy zjevně implikuje, že neshledal jakéhokoliv důvodu pro zproštění žalobkyně odpovědnosti za daný přestupek.
28. Namítla-li poté žalobkyně, že správní orgány ve věci dostatečně nevymezily pojem „narušení vzhledu obce“ ve smyslu § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích, zdejší soud ani tomuto tvrzení nepřisvědčil. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 12/2007-84: *„Skutková podstata uvedeného přestupku je vystavěna na dvou tzv. neurčitých právních pojmech. Jednak se jedná o pojem „čistota a pořádek“, jednak o pojem „vzhled obce“. Definování neurčitých právních pojmů v právních předpisech pro jejich povahu samu obecně není vhodné, často dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Nejvyšší správní soud již vícekrát konstatoval, že při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. (...) Soudu musí být umožněno přezkoumat, zda úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům, např. zda a kterou činností žalobce, lze pod takto řádně vyložený pojem subsumovat.“* (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 9/2013-34). Doplnit je možné i odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 9 As 23/2010-75, ve

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

kterém bylo vysloveno, že „[p]okud tedy má být příslušná osoba sankcionována za porušení uvedeného ustanovení, musí být v příslušném řízení správními orgány postaveno najisto nejenom to, že uvedená osoba neudrží čistotu a pořádek, ale že tak nečiní na svém nebo jím užívaném pozemku, a to v takovém rozsahu, že tím naruší vzhled obce“

29. Obecně lze konstatovat, že čistotou a pořádkem na užívaném pozemku se rozumí zejména jeho vizuální vzhled. Vždy je přitom nutno přihlížet ke specifické situaci a místním podmínkám. To co lze bez větších problémů tolerovat na městském smetišti, komunální skládce odpadu, popř. toliko v průmyslové zóně obce, je nepřijatelné např. právě v městské bytové a komerční zástavbě (intravilánu obce). Za čistotu je tedy možno považovat vnější vzhled a úpravu pozemku, tj. zejména, zda na pozemku nejsou ve zvýšené míře odpadky či jiná nečistota. Důležitý je v daném případě i vzhled a úprava porostů, tedy zda se v nich nenacházejí cizorodé a nepatřící předměty. Pořádkem v dané souvislosti pak lze rozumět především stav a složení a způsob uložení věcí na předmětném pozemku. Každý pozemek je totiž možné využívat pouze k účelu, k jakému byl určen (zde silnice a její součásti a příslušenství). Za narušení čistoty a pořádku na pozemku tak lze hodnotit zejména situaci, kdy se na pozemku nachází ve zvýšené míře odpad či jiné nečistoty a jsou na něm složeny nevzhledné či esteticky nevhodné předměty, k jejichž uložení není pozemek určen (srov. již odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 16 A 2/2011-92, nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, č. j. 17 A 15/2013-44).
30. V projednávaném případě pak především z fotografií, které jsou součástí správního spisu, je ponejvíce zřejmé, jak vypadá okolí pozemku žalobkyně – tj. veřejné komunikace (přístup k vlakovému nádraží), městská bytová a komerční zástavba a tramvajová zastávka. Z fotodokumentace je poté naprosto seznatelné znečištění dotčeného pozemku značným množstvím různorodého odpadu (tj. plasty, hliníkovými plechovkami, obalovým materiálem, papíry, kartony, pneumatikami a textiliemi), který překrývá jak travnaté plochy, tak se nachází i v porostech vzrostlých, což nepochybně nelze považovat za standard intravilánu obce, konkrétně městské bytové a komerční zástavby, kterou jsou tedy definovány místní podmínky. Ve věci proto bylo třeba přisvědčit správním orgánům v závěru, že v kontrastu s ostatními plochami v okolí působí předmětný pozemek rušivým dojmem, resp. že se tento od sousedních pozemků odlišuje množstvím různorodého odpadu, který se na něm nachází. Neurčitý právní pojem „narušení vzhledu obce“ byl tudíž dle názoru soudu vyložen v rozhodnutí správních orgánů srozumitelně a logickým způsobem, přičemž se lze ve věci ztotožnit s tím, že nečinnost žalobkyně ve vztahu k jí užívanému značně znečištěnému pozemku v místě, kde se nachází městská bytová a komerční zástavba (intravilánu obce), vyvolává stav, který lze podřadit pod pojem narušení vzhledu obce.
31. Samotný výklad pojmu „narušení vzhledu obce“ v rozhodnutích správních orgánů přitom nelze nalézat izolovaně jen v žalobkyní citovaných dvou větách odůvodnění, nadto vytržených z jeho celkového kontextu. Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je totiž v daném ohledu třeba vnímat komplexně, a to i ve spojení s obsahem spisové dokumentace. Správní orgány pak v řešené věci dle hodnocení soudu dostatečně zachytily a popsaly, zvláště v kontextu pořízené fotodokumentace, situaci na místě samém, resp. stav dotčeného pozemku, jakož i právě jeho okolí [tj. frekventované místo ve městě – veřejná (udržovaná) komunikace sousedící s dotčeným pozemkem mezi tramvajovou zastávkou a vlakovým nádražím v rámci městské zástavby]. Na tomto základě pak bylo možno vyhodnotit, že se předmětný pozemek tak, jak byl zaznamenán na fotografiích, zjevně Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

svým vzhledem odlišoval od pozemků s ním sousedících, přičemž bylo též upozorněno na skutečnost, že se nejednalo o místo určené k odkládání odpadu. Vycházeje ze shromážděných důkazních prostředků tak v řešeném případě bylo prokázáno, že neudržováním čistoty a pořádku na pozemku došlo k narušení vzhledu obce, který byl v místních podmínkách jednoznačně zachycen a popsán. Ani v nadepsaných souvislostech tak nebylo možné shledat nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

32. Jestliže závěrem podané žaloby žalobkyně uvedla, že by bylo korektní, aby s ní město Most jednalo o spolupráci při hledání opatření, která by v rámci prevence minimalizovala znečištění pozemku uživateli městské hromadné dopravy, přičemž se tímto tvrzením žalovaný v odvolacím řízení neměl vůbec zabývat, pak je třeba konstatovat, že se jedná o čistě subjektivní hodnocení situace ze strany žalobkyně, které se však zcela míjí s předmětem nyní projednávaného případu. Bylo by tudíž naprosto mimoběžným se touto hypotézou jakkoliv blíže zabývat. Je totiž zcela na svobodné vůli dotčených subjektů, zdali se dohodnou či nedohodnou na provedení technických či jiných opatření v dané lokalitě, aby bylo třetím osobám zabráněno v odhazování odpadků na pozemek. Na případné odpovědnosti za přestupek dle § 66d odst. 2 písm. d) zákona o obcích to však nic nemění.
33. S ohledem na veškeré výše uvedené skutečnosti tak soud ve věci uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tudíž žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
34. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl výrokem II. rozsudku ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., tj. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 7. prosince 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)