



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2011, č. j. 102/SČaKŽÚ/2011-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 1. 2013, č. j. 16 A 2/2011 - 92,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1.] Rozhodnutím Komise k projednávání přestupků města Varnsdorf („správní orgán I. stupně“) byl žalobce uznán vinným přestupkem proti veřejnému pořádku podle § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích („přestupkový zákon“), kterého se měl dopustit tím, že v době od 4. 8. 2010 do 7. 9. 2010 neudržoval čistotu a pořádek na pozemcích ve svém vlastnictví mezi třídou 5. května a ulicí Rumburskou ve Varnsdorfu, a tím narušil vzhled obce. Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 3.000 Kč.

[2.] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2011, č. j. 102/SČaKŽÚ/2011-3 („napadené rozhodnutí“), zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3.] Rozsudkem ze dne 7. 9. 2011 Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s odůvodněním, že správní orgán I. stupně vycházel při vydání rozhodnutí z nedostatečně zjištěných skutečností,

rozhodnutí co do označení místa spáchání přestupku je nejednoznačné a neurčité, a že výzva k odstranění narušeného vzhledu obce, která předcházela přestupkovému řízení, nebyla žalobci řádně doručena.

[4.] Následně podal žalovaný proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 19. července 2012, č. j. 1 As 137/2011 - 56, předmětné rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajského soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že doručení předmětné výzvy žalobci není v žádném případě podmínkou vedení řízení o přestupku podle § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích a žalobce mohl být uznán vinným spácháním tohoto přestupku, aniž by předtím podobnou výzvu obdržel. Nejvyšší správní soud rovněž dodal, že nesdílí ani názor, že by výzva nebyla žalobci platně doručena.

[5.] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že bylo ve výroku správního rozhodnutí nedostatečně přesně označeno místo spáchání přestupku, jestliže jej správní orgán označil jako „*pozemky ve vlastnictví žalobce mezi třídou 5. května a ulicí Rumburskou ve Varnsdorfu*“. Žalobce zejména správnímu orgánu vytýkal, že pozemky nenechal vytyčit. K tomu Nejvyšší správní soud konstatoval, že již z rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007 - 99, vyplynulo, že pozemek pro účely přestupkového řízení není potřeba vytyčovat, aby tím správní orgán učinil zadost požadavku na přesné označení místa spáchání přestupku. Výše uvedená formulace ve výroku správního rozhodnutí naopak ob stojí i v uvedené podobě a dostatečně přesně určuje místo spáchání přestupku. Zcela přesné označení parcelních čísel pozemků pak vyplývá ze správního spisu a ostatních písemností, které žalobce v rámci přestupkového řízení obdržel. Místo spáchání přestupku zachycují i fotografie, které jsou součástí správního spisu.

[6.] Na rozdíl od krajského soudu neshledal Nejvyšší správní soud rozhodnutí stěžovatele nezákonné ani z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Závěry o skutkovém stavu jsou podle Nejvyššího správního soudu ve správním spise dostatečně doloženy jednak třemi fotografiemi, které se vztahují k době, kdy nezákonný stav trval, jednak svědeckou výpovědí pracovníka OŽP a rovněž zápisem z provedeného místního šetření, které proběhlo dne 7. 9. 2010.

[7.] Krajský soud poté znovu s odkazem na argumentaci Nejvyššího správního soudu rozhodl, a to výše napadeným rozsudkem, jímž žalobu zamítl.

II. Stručné shrnutí kasační stížnosti

[8.] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce („stěžovatel“) kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a to z důvodů vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9.] Stěžovatel v první řadě namítá zcela nedostatečné odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, které podle něj pouze „opisuje“ dosavadní stav řízení, cituje vyjádření žalobce, žalovaného a odůvodnění Nejvyššího správního soudu. Odůvodnění a závěry soudu jsou podle něj zcela nekonkrétní a nedostatečné a pro nedostatek důvodů tedy nepřezkoumatelné.

[10.] Stěžovatel dále namítá, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Stěžovatel zejména tvrdí, že žalovaný správní orgán se v rámci dokazování spokojil se dvěma černobílými fotografiemi, které založil

pokračování

do spisu a o nichž sám prohlásil, že se jedná o fotografie staršího data. Na dvou nekvalitních černobílých xeroxových kopiích, jejichž původ je zcela nejasný, chybí datum, které fotoaparát ukládá do své paměti a zobrazuje na rastr snímku. Označit takové fotografie za důkaz k obvinění žalobce je podle stěžovatele výsměchem a porušením základního principu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Stěžovatel v této souvislosti zpochybňuje rovněž výslech svědka M. Š., který je autorem zprávy o výsledku místního šetření. Jeho výpověď považuje stěžovatel vzhledem k postavení zaměstnance oznamovatele za jednostrannou, účelovou, nevěrohodnou a pochybnou.

[11.] Stěžovatel rovněž napadá místní šetření Městského úřadu Varnsdorf, které proběhlo 7. 9. 2010. V listině označené jako zápis z místního šetření chybí popis stavu pozemků uvedeného dne, absentuje zmínka o uložení papíru textilu nebo pneumatik, ale pouze se v ní konstatuje, že nic nenasvědčuje snaze odstranit narušení vzhledu obce. Jakékoli označení zdroje porušení „pořádku a čistoty“ nebo vytyčení pozemků podle stěžovatele zcela absentuje.

[12.] Stěžovatel dále poukazuje na to, že žalovaný vložil do spisu fotografii z roku 2009 pořízenou žalobcem, která byla součástí jiného řízení a již žalobce prokazoval, že bývalí nájemci (vietnamští stánkaři) likvidují zbytky dočasných staveb a nepořádek s tím spojený. Uvedená fotografie nemá podle stěžovatele příčinnou souvislost s tímto řízením, naopak je zcela zavádějící. Stěžovatel uzavírá, že žalovaný nedoložil důkaz o spáchání přestupku a neunesl břemeno tvrzení, nevyužil ani další důkazní možnosti, např. ohledání na místě.

[13.] Nadto stěžovatel argumentuje, že v rozporu s jeho ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces nebyl předvolán svědek na jeho obranu, D. P., jak stěžovatel požadoval. V této souvislosti zdůrazňuje, že posuzovaný případ je z oblasti správního trestání, pro kterou platí zásada materiální pravdy, která spočívá v povinnosti správních orgánů zjistit správně a úplně skutkový stav věci.

[14.] Stěžovatel dále tvrdí, že uložená sankce má „šikanózní“ charakter, neboť orgán obce nevyvíjel žádnou snahu o zajištění nápravy, tedy jeho cílem nebylo dosažení nápravy, ale naopak cílem bylo dosáhnout potrestání žalobce.

[15.] Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. V posuzovaném případě žalovaný podřadil jednání stěžovatele pod neurčitý právní pojem „*vzhled obce*“. Neobjasnil však jeho význam a spokojil se s konstatováním, že jednání stěžovatele neurčitému pojmu odpovídá. Z rozhodnutí není zřejmé, jaká kritéria v tomto ohledu považoval za rozhodná a jakými úvahami se řídil při jejich právním hodnocení. Správní orgán nevymezil, co má být považováno za vzhled obce a v čem spatřuje jeho narušení neudržováním čistoty a pořádku a neposkytl tak soudu vůbec možnost přezkoumat, zda taková úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům. Skutková podstata uvedeného správního deliktu je vystavěna na dvou neurčitých právních pojmech. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se podle stěžovatele správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i konkrétními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Rozhodnutí je v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. V této souvislosti odkazuje žalobce na argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 12/2007 - 84.

[16.] Další tvrzení stěžovatele pouze obecně a bez vazby na konkrétní argumentaci odkazují k různým právním zásadám a principům jako princip presumpce neviny, zásada materiální pravdy, právo na spravedlivý proces apod.

[17.] Ze všech výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel, aby soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[18.] Žalovaný ve svém vyjádření pouze odkázal na předchozí vyjádření k žalobě před krajským soudem a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Vlastní argumentace soudu

[19.] Kasační stížnost není důvodná.

[20.] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkoumávání napadeného rozsudku krajského soudu, a to v rozsahu v kasační stížnosti uvedených námitek a v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Neshledal přitom, že by řízení před soudem bylo zatíženo vadami, k nimž by musel přihlídnout z moci úřední i bez návrhu účastníka řízení.

IV. A. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu

[21.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože tato vada může být překážkou posouzení důvodnosti dalších kasačních námitek.

[22.] Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí krajského soudu bylo nekonkrétní, a tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zejména proto, že podle jeho mínění pouze rekapituloval dosavadní řízení a slepě opisoval odůvodnění Nejvyššího správního soudu.

[23.] Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením nemůže souhlasit. Je logické, že nedílnou součástí každého rozsudku je (pokud možno stručná a přehledná) rekapitulace dosavadního řízení v dané věci, a to jak správního, tak případně soudního. První rozsudek krajského soudu v kasačním přezkumu neobstál a Nejvyšší správní soud jej zrušil, odůvodněním byl pak krajský soud vázán. Dává proto smysl, že značnou část odůvodnění v navazujícím rozsudku přejal a aplikoval, jak ostatně byl ze zákona povinen, od Nejvyššího správního soudu. Nelze proto požadovat originalitu odůvodnění krajského soudu tam, kde jde o rozhodnutí soudu po kasační stížnosti. Krajský soud se se všemi námitkami stěžovatele přiměřeně vypořádal a pouze v otázkách, do nichž již svým názorem závazně argumentačně „zasáhl“ Nejvyšší správní soud, odkázal na odůvodnění v kasačním řízení.

[24.] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75) je „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané,*

pokračování

případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“

[25.] Napadený rozsudek krajského soudu těmito nedostatky netrpí a naplňuje požadavky kladené na soudní rozhodnutí. Krajský soud se řídil závazným názorem zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu a řádně přezkoumal veškeré námitky. Rozhodnutí krajského soudu je plně přezkoumatelné.

[26.] Tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV. B. Další kasační námitky

[27.] Co se týče posouzení dalších kasačních námitek, v první řadě je třeba znovu zdůraznit skutečnost, že tato věc je projednávána a rozhodována Nejvyšším správním soudem již podruhé: v prvním řízení podal kasační stížnost žalovaný správní orgán, v tomto řízení naopak podal kasační stížnost žalobce.

[28.] K této otázce již existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, (publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS) vyplývá, že *„Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.“*

[29.] Ačkoliv v projednávané věci nejde o opakovanou kasační stížnost, ale o kasační stížnost jiného účastníka řízení v téže věci, je třeba upozornit, že již v předchozím rozhodnutí se Nejvyšší správní soud meritorně zabýval skutkovým stavem a uvedl, že *„na rozdíl od krajského soudu neshledává Nejvyšší správní soud rozhodnutí stěžovatele nezákonné ani z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Závěry o skutkovém stavu jsou ve správním spise dostatečně doloženy jednak třemi fotografiemi, které se vztahují k době, kdy nezákonný stav trval, jednak svědeckou výpovědí pracovníka odboru životního prostředí a rovněž zápisem z provedeného místního šetření, které proběhlo dne 7. 9. 2010.“*

[30.] Z toho lze s ohledem na překážku *rei indicatae* dovodit, že Nejvyšší správní soud se v probíhajícím řízení může zabývat pouze těmi aspekty, ke kterým se dosud závazně nevyjádřil v předchozím rozhodnutí. Jinými slovy platí, že množina kasačních námitek, které mohou být v tomto řízení přezkoumány, je za situace, kdy nedošlo např. ke změně skutkových okolností, právních poměrů, judikatury či doplnění dokazování, značně redukována.

[31.] Ke zjištěním týkajícím se skutkového stavu (fotografie ve správním spise, svědecká výpověď, místo a trvání přestupku, místní šetření a jeho závěry aj.) se již Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozhodnutí závazně vyjádřil a tato závaznost nebyla změnou skutkových zjištění, dokazování či právních poměrů prolomena. Námitkami stěžovatele, které se vztahují k těmto skutkovým okolnostem, se tedy Nejvyšší správní soud zabývat nemůže.

[32.] Soud se tedy v této věci omezil toliko na přezkum námitek, jimiž se v předchozím řízení nezabýval. V první řadě jde o námitku stěžovatele, že správní orgán nepředvolal svědka D. P.

[33.] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě obvinění z přestupku (kde hrozí trestní sankce) nelze opomenout práva obviněného z přestupku, které mu zaručuje čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.) Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, „je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledku svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [článek 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod]. Výpověď svědka, již obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces. Tento postup, jenž vedl k faktickému vyloučení důkazů navržených ve prospěch obviněného z přestupku a přijetí závěru o skutkovém stavu věci toliko na základě jednostranných důkazů, je porušením čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“

[34.] Krajský soud se však s námitkou stěžovatele, proč nebyl předvolán svědek D. P., řádně, byť stručně vypořádal na straně 7 napadeného rozsudku a s ohledem na věc vysvětlil, proč jeho výsledek považuje za nadbytečný. Nejvyšší správní soud se s úsudkem o nadbytečnosti takového výslechu ztotožňuje. Nedošlo tedy k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[35.] Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že by uložená sankce (3.000 Kč pokuta a náhrada nákladů řízení ve výši 1.000 Kč) měla „šikanózní“ charakter a že správní orgán postupoval příliš přísně. Ze spisu vyplývá, že správní orgán nejprve využil možnosti mírnějšího řešení a stěžovateli zaslal výzvu, v níž jej vyzýval k odstranění nepořádku na jeho pozemku. Teprve později přistoupil k zahájení správního řízení o uložení pokuty. Uložená sankce se nadto pohybuje na spodní hranici zákonné sazby (lze udělit pokutu až ve výši 10.000 Kč). Obě tyto námitky jsou nedůvodné.

[36.] Konečně stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, konkrétně chybějící vymezení tzv. neurčitých právních pojmů „čistota a pořádek“ a „vzhled obce“ v obou správních rozhodnutích, a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[37.] K tomu soud usoudil následující.

[38.] Námitka k chybějícímu vymezení tzv. neurčitých právních pojmů ve správních rozhodnutích a s tím související nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí byla vznesena poprvé až v kasační stížnosti žalobce, v žádném z předchozích podání (ve správním řízení nebo správním soudnictví) není nikterak zmíněna.

[39.] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené. Korelativ takto zavedené koncentrace řízení, vyjádřený slovy „ač tak učinit mohl“, je naplněn nejen tehdy, když žalobce určitou námitku objektivně v žalobním řízení uplatnit nemohl, ale též tehdy, kdy by její (objektivně možné) uplatnění

pokračování

nebylo, s ohledem na kontext věci, racionální. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155)

[40.] Obdobně pak k zásadě koncentrace Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, uvedl, že „*zásada koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přiblížnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjišťí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní. V případě skutkových okolností se musí jednat o takové případy, kdy žalobce o jejich existenci nevěděl, a to nikoliv vlastní nedbalostí. V případě okolností právních se jedná zejména o situace tzv. judikatorních odklonů, kdy určitá právní otázka byla setrvale judikována určitým způsobem, jenž se následně změnil, a to v takové době, že to žalobce již nemohl v žalobě zohlednit.“*

[41.] O takový případ však v tomto případě nešlo. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v obdobné věci č. j. 8 Afs 60/2012 - 27, pokud stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí uplatnil poprvé až v kasační stížnosti, je tato námitka nepřípustná. „*Řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou, proto již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Pouze tehdy, jestliže stěžovatel nemohl důvody uplatnit v řízení před krajským soudem, může o ně oprávněně uplatnit kasační stížnost. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí není vadou, ke které by byl krajský soud povinen přiblížnout vždy z úřední povinnosti. Krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pouze tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.“*

[42.] Překročení zásady koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví je i ve vztahu k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí zcela výjimečnou situací, jakousi procesní pojistkou, kdy soud zruší rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť nebyly žalobcem výslovně namítány, ale pouze tehdy, pokud tyto vady zamezí přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.

[43.] Soud uzavírá, že námitka nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí je nepřípustná, protože nic nebránilo stěžovateli, aby tuto námitku uplatnil v předchozím řízení před krajským soudem.

[44.] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud k otázce neurčitých právních pojmů doplňuje, že podle § 47b odst. 1 písm. d) se přestupku se dopustí ten, kdo neudrží čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce.

[45.] 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.*

[46.] Obecně tedy platí, že správní orgán má povinnost, vede-li řízení o tomto přestupku, alespoň rámcově vymezit a interpretovat neurčité právní pojmy „čistota a pořádek“ a „vzhled obce“.

V. Závěr a náklady řízení

[47.] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele částečně nepřipustné a částečně nedůvodné. Protože v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[48.] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu