



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Veroniky Juříčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **JUDr. J. P.**, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz**, sídlem nám. Dr. E. Beneše 555/6, Ostrava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve sdělení o nevydání rezidentní parkovací karty žalobci ze dne 30. 10. 2020, č. j. MOaP/080330/20/OIMH/Ry, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 4. 2021, č. j. 22 A 4/2021 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 4. 2021, č. j. 22 A 4/2021 - 23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce písemně požádal o vydání parkovací karty „R“ opravňující fyzickou osobu s trvalým pobytem ve vymezené oblasti obce ke stání motorového vozidla. Žalovaný sdělením označeným v záhlaví žalobce informoval, že mu požadovanou parkovací kartu nevydá, neboť se v jeho případě nejedná o služební vozidlo (poskytnuté zaměstnavatelem) užívané k soukromým účelům (ve smyslu § 6 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), ale o vozidlo užívané žalobcem na základě jiného právního titulu (blíže nespecifikovaného smluvního vztahu o spolupráci mezi žalobcem a vlastníkem vozidla, kdy je užívání tohoto vozidla pro soukromé i služební účely žalobci umožněno v rámci odměny za dodané služby, jak vyplývá z potvrzení vlastníka vozidla ze dne 30. 7. 2019).

[2] Žalobce se podanou žalobou domáhal určení, že odmítnutí vydání parkovací karty je nezákonným zásahem žalovaného s argumentací, že na vydání parkovací karty má zákonný nárok. Tvrzeným zásahem žalovaného se žalobce cítil být znevýhodněn oproti jiným osobám ve srovnatelném postavení. S odkazem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že zákon konkrétně neurčuje právní vztah žadatele o parkovací kartu k vozidlu, tento právní vztah může být založen i jinak než žalovaným požadovaným vztahem k zaměstnavateli.

[3] Krajský soud v Ostravě rozsudkem označeným v záhlaví určil, že se v souzeném případě jednalo o nezákonný zásah žalovaného. Žalovaný byl dle krajského soudu původcem zásahu (zaslal žalobci sdělení o nevydání parkovací karty) a vůči žalobci vystupoval v pozici správního orgánu. Krajský soud taktéž poznamenal, že žalovaný vykonával přenesenou působnost obce, což vyplývá z právní úpravy, která obec zmocňuje k regulaci stání vozidel na jejím území prostřednictvím nařízení obce jako nástroje výkonu přenesené působnosti.

[4] Dle názoru krajského soudu umožňuje právní úprava obci vymezit území obce, na kterém bude regulovat stání vozidel, a určit cenu za stání vozidel v takto vymezeném území. V rámci této pravomoci je obec oprávněna zavést systém tzv. rezidentního parkování, tedy v souladu se zákonem vázat možnost stání motorového vozidla na určitý bližší vztah k vymezenému území (trvalý pobyt, vlastnictví nemovitosti, sídlo provozovny podnikatele). Pokud se jedná o vztah fyzické nepodnikající osoby k vozidlu, pro které má být parkovací karta vydána, krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019 - 32, č. 3961/2020 Sb. NSS, uvedl, že tento vztah není zákonem přesně určen, avšak obce nemohou postupovat svévolně při určení, co lze za dostačující právní vztah k vozidlu považovat a co nikoli. Obcím je zapovězeno znevýhodňovat osoby ve srovnatelném postavení, aniž by k tomu existoval legitimní důvod. Z metodického pokynu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz schváleného radou tohoto městského obvodu dne 25. 10. 2018, č. j. 3559/RMOb1418/96/18, krajský soud zjistil, že žalovaný v souladu s touto metodikou za právní vztah k vozidlu považuje nejen vztah vlastnický, nýbrž rovněž např. užívání vozidla na základě leasingové smlouvy nebo služebního vozidla zaměstnavatele k soukromým účelům, přičemž tyto vztahy fyzická osoba prokazuje technickým průkazem, příslušnou smlouvou nebo potvrzením od zaměstnavatele. Pokud tedy žalovaný vykládá právní vztah k vozidlu takto široce, neobstojí nevydání parkovací karty v případě žalobce, neboť smluvní vztah k vozidlu (zahrnující oprávnění jej užívat k soukromým i služebním účelům) představuje rovnocenný právní titul v porovnání s těmi, které žalovaný uznává. Krajský soud rovněž vysvětlil, že postup žalovaného dle uvedené metodiky (která je pouhým interním aktem) nečiní tento postup zákonným, odporuje-li vydaná metodika zákonu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl nedostatek své pasivní legitimace. Uvedl, že zákon nestanoví územně samosprávnému celku pravomoc správního orgánu k výdeji parkovacích karet, a tedy ani není dána příslušnost stěžovatele jakožto orgánu územního samosprávného celku. Stěžovatel měl za to, že ve věci nečinil žádné úkony jako orgán státní správy.

pokračování

Sdělení, které bylo napadeno zásahovou žalobou, obec vydala v samostatné působnosti, nikoli stěžovatel v přenesené působnosti, jak se mylně domnívá krajský soud. Zákon stanoví pravomoc obce vydat v přenesené působnosti nařízení, jímž stanoví oblasti, v nichž lze komunikace užít ke stání za sjednanou cenu, způsob placení této ceny a způsob prokazování jejího zaplacení. Vlastní vydávání parkovacích karet však zákon nezmiňuje a neupravuje. Parkovací karta představuje dle stěžovatele pouhý doklad o zaplacení ceny, a tedy nezakládá, nemění ani neruší žádné právo. Proto při jejím vydání není uplatňován správní řád. Protože zákon neoznačuje vydávání parkovacích karet jako přenesenou působnost, jedná se o působnost samostatnou. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na stanoviska Ministerstva vnitra a Magistrátu města Ostravy a měl za to, že žalovaným měl být spíše Magistrát města Ostravy, neboť příslušné nařízení obce vydala Rada města Ostravy.

[6] Stěžovatel zpochybnil také výklad pojmu *vozidlo fyzické osoby*, užitého jak v zákoně o pozemních komunikacích, tak v příslušném nařízení obce. Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že *vozidlem fyzické osoby* může být vozidlo osoby s jakýmkoli vztahem k němu. Poukázal na stanovisko Ministerstva dopravy, které považuje za *vozidlo fyzické osoby* pouze vozidlo touto osobou vlastněné. Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz tento výklad ministerstva pokládal za přísný, a proto jeho metodika rozšířila definici pojmu o další případy osob, které prokáží relevantní právní vztah k vozidlu. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že se v minulosti potýkal s množstvím žádostí o vydání parkovacích karet podložených pouze fiktivními a účelově vytvořenými smlouvami a doklady nejrůznějšího charakteru, jejichž jediným účelem bylo získání parkovací karty. Tomu se prostřednictvím přijaté metodiky pokusil zabránit a „rozumně“ vymezit podmínky nároku na vydání parkovací karty.

[7] Žalobce pokládal rozsudek krajského soudu za věcně správný. Ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl její opožděnost. Rozsudek nabyl právní moci dne 30. 4. 2021, lhůta pro podání kasační stížnosti uplynula dne 14. 5. 2021, kasační stížnost podaná dne 17. 5. 2021 je tedy opožděná. Dále uvedl, že stěžovatel byl ve věci pasivně věcně legitimován, neboť provedl zásah (sdělil, že žalobci nevydá parkovací kartu). Žalobce o vydání karty žádal stěžovatele, který parkovací karty vydává. Žalobce opětovně připomněl také obsah právní úpravy nařízení obce a odkázal na citovaný rozsudek č. j. 1 As 10/2019 - 32. Upozornil, že smyslem regulace není diskriminovat osoby, které mají vztah k území, avšak nevlastní automobil, nýbrž využívají automobil cizí. Zároveň odmítl stěžovatelovu argumentaci zneužíváním fiktivních smluv, neboť se nejednalo o jeho případ.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve k žalobcem tvrzené opožděnosti kasační stížnosti uvádí, že v soudním spise krajského soudu ověřil (z doručky připojené u č. l. 25), že stěžovateli byl napadený rozsudek dodán a doručen do datové schránky téhož dne, v úterý 4. 5. 2021. Kasační stížnost zaslaná soudu systémem datových schránek v pondělí 17. 5. 2021 byla proto podána včas - v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.)].

[9] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Kasační námitce zpochybňující pasivní legitimaci stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Definice správního orgánu, který je v řízení o správních žalobách pasivně legitimován, obsahuje § 4 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení zákona *soudy ve správním soudnictví rozhodují o*

a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"),

b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu

c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.

[11] Podle § 83 s. ř. s. je v případě zásahových žalob *žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení zásah provedl.* Krajský soud ve shodě s žalobcem považoval stěžovatele, který žalobci zaslal sdělení o nevydání parkovací karty, za původce zásahu, a tedy za pasivně legitimovaného. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na skutečnost, že v případě nevydání parkovací karty může být rezidentovi (tedy osobě mající trvalý pobyt či nemovitost ve vymezené oblasti) fakticky i právně znemožněno užívání místních komunikací ke stání motorového vozidla (jde-li o oblast výhradně s rezidentním parkováním), či mu může být takové užívání výrazně ztíženo (jde-li o oblast, kde je nastavena regulace smíšená a na komunikacích je umožněno „rezidentní“ parkování i parkování dalších osob). V posléze uvedeném případě spočívá ztížení pozice osoby, které nebyla vydána „rezidenční“ parkovací karta, mj. v tom, že v dané oblasti sice smí s vozidlem stát, avšak na regulovaných místech maximálně na dobu 24 hodin. Tímto znemožněním či omezením užívání místní komunikace ke stání vozidel dochází k omezení práva obecného užívání pozemních komunikací zakotveného v § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který stanoví, že *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny* (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud). Právě § 23 zákona o pozemních komunikacích pak obsahuje zákonem předpokládanou speciální právní úpravu, která umožňuje zpoplatnit obecné užívání komunikace a rovněž toto užívání právně omezit ve prospěch osob majících vztah k regulovanému území obce. Přestože zákon o pozemních komunikacích neobsahuje podrobnější právní úpravu administrace vydávání parkovacích karet, s ohledem na právě uvedené nelze dospět k jinému závěru, než že jak vydávání nařízení obce regulujícího stání vozidel, tak rovněž následná administrace ve vztahu k uživatelům místních komunikací spadá do výkonu veřejné moci, kde obecní úřady (jako správní orgány) vystupují vůči fyzickým a právnickým osobám v mocenském postavení. Opačný výklad by znamenal, že v konečném důsledku by mohlo být obecné užívání komunikace, tedy institut ryze veřejnoprávní, omezeno soukromoprávním jednáním obce, což není v souladu ani se smyslem a účelem § 23 zákona o pozemních komunikacích, ani s principy, na nichž je zákon o pozemních komunikacích vystavěn. Shodný závěr

pokračování

ostatně implicitně vyplývá též z rozsudku ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019 - 32, č. 3961/2020 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud taktéž rozhodoval o kasační stížnosti ve věci zásahové žaloby proti nevydání parkovací karty. Otázce pravomoci správních soudů ve vztahu k veřejnoprávní povaze vytýkaného zásahu se citovaný rozsudek výslovně nevěnoval, neboť v tehdy souzené věci nebyla tato otázka účastníky vznesena, jako podmínku řízení si ji však Nejvyšší správní soud byl povinen z úřední povinnosti (tedy i bez námítky účastníků) posoudit a žádnou pochybnost v tomto směru neměl.

[13] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že vydávání parkovacích karet (jako dokladů o zaplacení ceny) neprobíhá ve správním řízení, jak správně namítá stěžovatel (a tuto skutečnost nerozporuje ani krajský soud), tedy postupem podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád; ale že je tzv. jiným úkonem ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, který může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Směřuje-li základní argumentace stěžovatele, kterou zpochybňuje svou pasivní legitimaci, k rozporování závěru krajského soudu, že se v daném případě jedná o přenesenou působnost obce, Nejvyšší správní soud uvádí, že závěr krajského soudu o podřazení dané agendy pod přenesenou působnost byl učiněn nad rámec nosných rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku. Z pohledu práva jednotlivce na soudní ochranu před zásahem veřejné moci je navíc nerozhodné, zda se jedná o výkon pravomoci obce v samostatné působnosti (originární pravomoc územního samosprávného celku), či v působnosti přenesené (pravomoc propůjčená orgánu obce státem za účelem výkonu státní moci). Rozhodující je pouze skutečnost, zda se jednalo o výkon veřejné moci (viz výše), nikoli o soukromoprávní jednání obce. Nejvyšší správní soud se však i v tomto ohledu ztotožňuje s názorem krajského soudu, že se jedná o výkon přenesené působnosti obce, neboť nejen pravomoc k vydání nařízení dle § 23 zákona o pozemních komunikacích, ale rovněž jakákoli jiná pravomoc vykonávaná na základě tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti obce (§ 44a zákona o pozemních komunikacích). Stěžovatel tedy jako správní orgán, který danou agendu vykonává, je ve věci pasivně legitimován. Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že soudní řád správní výslovně předpokládá, že žaloby ve správním soudnictví směřují proti rozhodnutím, nečinnostem, či zásahům „správních orgánů“, což je legislativní zkratka zahrnující mimo jiné orgány územních samosprávných celků [viz výše citovaný § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Způsobilst být účastníkem řízení správnímu orgánu přiznává § 33 odst. 2 s. ř. s. (a rovněž citovaný § 83 s. ř. s., který žalovaného vymezuje v řízeních o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, a výslovně jako žalovaného označuje správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah, tedy dle legislativní zkratky včetně orgánu územního samosprávného celku).

[15] K úvaze stěžovatele, že žalovaným měl být v logice krajského soudu Magistrát města Ostravy, Nejvyšší správní soud uvádí, že takový závěr nemá v souzené věci oporu ve skutkovém stavu ani v právní úpravě. Stěžovatel netvrdí a nedokládá, že by agendu vydávání parkovacích karet vyřizoval Magistrát města Ostravy (jako orgán statutárního města) a nikoli stěžovatel (jako orgán městského obvodu). Naopak, skutkový stav zjištěný krajským soudem, který stěžovatel nečinil sporným, dokládá, že sdělení napadené zásahovou žalobou vydal stěžovatel jako orgán městského obvodu. Z úpravy obsažené

v obecně závazné vyhlášce statutárního města Ostravy č. 14/2013 (Statut města Ostravy) pak vyplývá, že všem městským obvodům byla svěřena přenesená působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací [čl. 23 odst. 2 písm. b) bod 1], a tato působnost tedy není vykonávána statutárním městem Ostravou a jeho orgány. Výjimku zmíněnou v citovaném ustanovení statutu je třeba vykládat restriktivně tak, že na městské obvody nebyla přenesena toliko normotvorná pravomoc k vydávání nařízení regulujícího stání motorových vozidel ve vymezených oblastech obce, což odpovídá skutečnosti, že přenos normotvorby na městské obvody a části zapovídá § 134 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Na správní činnost úřadů, které zákonnou i podzákonnou (obecní) normotvorbu aplikují, se však již uvedená výjimka neuplatní. Správní praxe městských obvodů, včetně stěžovatele, pak právní úpravě obsažené ve statutu odpovídá a je zřejmé, že stěžovatel vydávání parkovacích karet běžně administruje.

[16] Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku stěžovatele zpochybňující způsob, jakým krajský soud přistoupil k aplikaci neurčitého právního pojmu *vozidlo fyzické osoby*.

[17] Podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy*

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin

b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k provedení celního řízení

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce nebo k stání silničních motorových vozidel stanovených v nařízení obce,

nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.

[18] V souladu s uvedeným zákonným zmocněním vydalo statutární město Ostrava nařízení č. 9/2018, kterým se pro účely organizování dopravy vymezují na území města oblasti s placeným stáním (dále jen „nařízení obce“). Nařízení obce ohledně vztahu fyzické (či právnické) osoby k vozidlu, které má komunikaci užívat ke stání, nestanoví žádné podrobnosti a přebírá v této věci plně dikci zákona [viz čl. I písm. a) bod ab) nařízení obce].

[19] Krajský soud své závěry v souzené věci opřel zejména o již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 10/2019 - 32, jehož se dovolával rovněž žalobce. Nyní souzená věc je však skutkově odlišná od tehdy projednávaného případu, v němž správní orgán nevydal parkovací kartu spoluvlastníku vozidla, čímž popřel jeho vlastnické právo (jednalo se o vozidlo ve společném jmění manželů), a učinil tak toliko z toho důvodu, že jako jeden z více vlastníků vozidla nebyla tato osoba zapsána v registru

pokračování

silničních vozidel (neboť registr neumožňuje evidenci více než jedné osoby vlastníka vozidla). Tehdejší skutkový případ výstižně odráží i publikovaná právní věta: „*Nejedná-li se s ohledem ke konkrétním skutkovým okolnostem o případ zneužití práva za účelem obcházení organizace dopravy na území obce ve smyslu § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutno jako silniční motorové vozidlo fyzické osoby podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení chápat i vozidlo ve společném jmění manželů, a to i ve vztahu k tomu z manželů, který není jako vlastník či provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, resp. v registru silničních vozidel.*“ Z citované právní věty je evidentní, že při výkladu neurčitěho právního pojmu *vozidlo fyzické osoby* spadá osoba (spolu)vlastníka do nesporného jádra tohoto pojmu (viz níže) a již z tohoto důvodu není možné jí parkovací kartu nevydat. Ve věci sp. zn. 1 As 10/2019 tak nevznikla potřeba činit další, podrobnější výklad neurčitěho právního pojmu *vozidlo fyzické osoby*, neboť pro účely posouzení tehdejšího případu zcela postačovalo vymezení jádra tohoto neurčitěho právního pojmu. Odůvodnil-li Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku své závěry rovněž tak, že žalovaný pro vydávání parkovacích karet nevyžadoval výhradně vlastnický vztah k vozidlu, avšak běžně akceptoval rovněž jiné právní tituly k jeho užívání, činil tak Nejvyšší správní soud toliko na podporu svého závěru, že tím spíše nemohl správní orgán nevydat parkovací kartu samotnému vlastníku vozidla (byť nebyl jako druhý spoluvlastník zapsán v registru vozidel). Správní praxi týkající se uznávání jiných právních titulů k vozidlu (než práva vlastnického) však Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 1 As 10/2019 nijak nehodnotil a činit tak (jak uvedeno) nemusel.

[20] V nyní projednávaném případě však krajský soud řešil zcela odlišnou situaci. Ačkoli žalobce zjevně není vlastníkem vozidla, krajský soud nepřistoupil k podrobnějšímu výkladu neurčitěho právního pojmu *vozidlo fyzické osoby*, pouze implicitně „potvrdil“ širší výklad tohoto pojmu pokrývající i jiné situace, než je vlastnictví vozidla, upravené interní metodikou, jíž se stěžovatel řídil a dle které v souzené věci postupoval. Zároveň však krajský soud tuto metodiku označil za rozpornou se zákonem.

[21] Stran rozhodnutí o nároku na vydání parkovací karty nicméně v nyní projednávaném případě nelze vystačit s nesporným jádrem neurčitěho právního pojmu *vozidlo fyzické osoby*, jímž se rozumí „vozidlo ve vlastnictví fyzické osoby“, jako tomu bylo ve věci sp. zn. 1 As 10/2019, nýbrž bylo třeba provést komplexní výklad tohoto pojmu a vymezit, zda vůbec a jaké jiné uživatelské tituly k vozidlu spadají (kromě vlastnictví) do jádra a dále do tzv. šedé zóny okolí významového jádra neurčitěho právního pojmu. Pokud krajský soud tento výklad v předchozím řízení neprovedl, nemůže již z tohoto důvodu jím vydaný rozsudek obstát.

[22] Při výkladu slovního spojení *vozidlo fyzické osoby* krajský soud v dalším řízení uváží prvotně výklad jazykový na základě zákonodárcem zvolené gramatické konstrukce [užitého druhého mluvnického pádu (genitivu)], což obvykle značí přináležení věci konkrétní fyzické osobě. Přihlédne také k systematické a ke smyslu a účelu právní úpravy obsažené v § 23 zákona o pozemních komunikacích, jímž je efektivní regulace dopravy na území obce tak, že umožní na určitých komunikacích parkovat pouze osobám s blízkým vztahem k vymezené oblasti, čímž je zvýhodní oproti ostatním. Zohlední, že výklad neurčitěho právního pojmu *vozidlo fyzické osoby* by měl vést k efektivnímu naplňování tohoto cíle, přičemž bude třeba se v této souvislosti vypořádat

se stěžovatelovou argumentací, že příliš extenzivní výklad připouštějící v podstatě jakékoli právní tituly užívání vozidla (nájemní smlouva, výpůjčka, další nepojmenované smlouvy, či dokonce výprosa) vede v praxi ke snadnému zneužívání parkovacích karet, kdy skuteční uživatelé vozidel nemající žádný vztah k území uzavírají fiktivní smlouvy s osobami, které podmínku vztahu k území naplňují. Na základě těchto smluv se pak pokoušejí získat oprávnění ke stání vozidel na vyhrazených komunikacích v regulovaných oblastech. V tomto ohledu pak vyvstává i otázka, zda pravidelné prověřování případného zneužívání parkovacích karet v každém konkrétním případě je pro správní orgány reálným požadavkem, když vydání parkovací karty jako dokladu o zaplacení ceny má být rychlým administrativním úkonem a zákon nepředpokládá žádné další pozdější ověřování skutečného způsobu užívání vozidla, ani neumožňuje kontrolu skutečných uživatelů vozidla, neboť parkovací karta je vázána výhradně na vozidlo bez ohledu na jeho aktuálního uživatele.

[23] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že krajský soud v napadeném rozsudku rovněž nedostatečně odůvodnil, proč považuje právní vztah k vozidlu doložený žalobcem za rovnocenný právním vztahům, které z hlediska správní praxe (vyjádřené interní metodikou) připouští stěžovatel. Žalobce namítal, že přístup k němu je ze strany stěžovatele diskriminační. Domnívá se tedy, že s ním bylo zacházeno nerovným způsobem. Jak ovšem vyplývá z judikatury Ústavního soudu týkající se rozlišování vedoucího k porušení principu rovnosti, český ústavní pořádek rozlišuje dva principy (ne)rovnosti. Prvním je princip akcesorický, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, který se však uplatní pouze v případech diskriminace na základě důvodů vypočtených v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Druhým principem je princip neakcesorický, zakotvený v čl. 1 Listiny, spočívající ve vyloučení libovůle při rozlišování práv určitých skupin subjektů (nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 22/09, N 186/58 SbNU 633, 309/2010 Sb., bod 32, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, N 89/53 SbNU 125, 181/2009 Sb., bod 56). V souzené věci se žalobce nedovolával ochrany základních práv a svobod, navíc ani jeho námitky nesměřovaly do žádného z tzv. zakázaných důvodů diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), mohou proto spadat pouze pod princip neakcesorický (čl. 1 Listiny). Neakcesorická rovnost pak sice dopadá na všechny rozlišovací důvody, nicméně k jejímu porušení může dojít pouze v případech, kdy se jedná o nerovnost extrémní, případně o nerovnost, které schází legitimní cíl, a představuje tak libovůli orgánu veřejné moci (nálezy ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317, 403/2002 Sb.).

[24] V návaznosti na shora přestěžená ústavněprávní východiska je nutno přistoupit rovněž k námitce nerovného zacházení při nevydání parkovací karty žalobci. Krajský soud však v napadeném rozsudku nezdůvodnil ani stejné postavení žalobce (a jím předloženého právního titulu) s jinými osobami, které doloží uznávaný právní titul [vyplývající z leasingové smlouvy, či z potvrzení zaměstnavatele o bezplatném poskytnutí vozidla k služebním i soukromým účelům (podléhajícího zdanění)], natož aby se v odůvodnění blíže zabýval tím, v čem konkrétně se jedná o nerovnost správní praxe, která dosahuje extrémní podoby, resp. o nerovnost bez legitimního cíle představující libovůli stěžovatele. Přestože stěžovatel ve vyjádření k žalobě neposkytl podrobnější zdůvodnění uznávaných právních titulů obsažených v interní metodice, dle které ve své praxi postupuje, bylo z jeho

pokračování

vyjádření patrné, že se metodika výčtem titulů pokusila čelit právě zneužití a podvodům s fiktivními smlouvami, které by ve svém důsledku mohly vést ke zmaření smyslu regulace přijaté dle § 23 zákona o pozemních komunikacích. Tyto úvahy však v napadeném rozsudku krajského soudu zcela absentují.

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud neprovedl výklad neurčitého právního pojmu *vozidlo fyzické osoby*, na základě kterého by jasně ohraničil, zda vůbec a jaký právní titul k vozidlu (jiný než právo vlastnické) je způsobilý tento neurčitý právní pojem naplnit. Bez tohoto výkladu však není možné posoudit soulad učiněných skutkových zjištění se zákonem a vyhodnotit, zda je skutkový stav souzené věci aplikovatelný pod hypotézu právní normy obsahující neurčitý právní pojem (viz rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 896/2006 Sb. NSS), a zda se tedy stěžovatel skutečně dopustil nezákonného zásahu. Krajský soud rovněž založil vydaný rozsudek na závěru o nerovném zacházení se žalobcem, aniž by tento závěr přezkoumatelně odůvodnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] V novém řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. ledna 2022

Mgr. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu