



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Daniel Petřivý**, se sídlem Bedřicha Smetany 1985, Turnov, zast. Mgr. Jiřím Kapounem, advokátem se sídlem Dvouletky 1821/16, Praha 10, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2020, č. j. 1980/2020-900000-317, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2021, č. j. 44 A 18/2020 - 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **3 400 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Kapouna, advokáta se sídlem Dvouletky 1821/16, Praha 10, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 11. 2019, č. j. 362860-11/2019-610000-12. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z pokračujícího přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 29. 4. 2020 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného nezajistil úhradu mýtného za užití zpoplatněných pozemních komunikací České republiky v období od 26. 7. 2018 do 10. 12. 2018 ve dnech

uvedených v tabulce, která je nedílnou přílohou prvostupňového rozhodnutí. Ze smlouvy o operativním leasingu s poskytováním servisních služeb č. 15500051/18 a přejímacího protokolu k této smlouvě vyplývá, že žalobce uzavřel jako leasingový nájemce s provozovatelem vozidla MAN smlouvu o operativním leasingu, na jejímž základě vozidlo MAN převzal dne 12. 7. 2018. Za spáchání daného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 73 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích se může dopustit pouze provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného, v nynějším případě tedy leasingová společnost, od níž měl žalobce vozidlo pronajato. Správní orgány dospěly k závěru, že u tohoto pojmu není nutné vycházet z toho, kdo je jako provozovatel zapsán v registru vozidel. Pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* však zákon o pozemních komunikacích nevymezuje a nejde ani o legislativní zkratku. Je proto nutné jeho obsah dovodit z obsahu ostatních pojmů použitých v zákoně o pozemních komunikacích. Nelze souhlasit se žalovaným, že z § 22 odst. 1 daného zákona vyplývá, že legislativní zkratka „vozidlo v systému elektronického mýtného“ zahrnuje i jeho užívání na zpoplatněných komunikacích. Tato legislativní zkratka nahrazuje slovní spojení „silniční motorové vozidlo nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny“. Platí tak, že úhradě mýtného podléhá situace, kdy zpoplatněnou pozemní komunikaci užije vozidlo vymezené v předchozí větě.

[3] Pojem užitý v návěti § 42b odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je nutné vykládat tak, že jím je osoba zapsaná v registru silničních vozidel jako provozovatel vozidla, které naplňuje definiční znaky vozidla v systému elektronického mýtného dle § 22 odst. 1 uvedeného zákona. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu vytvořit pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* zcela nezávisle na definovaném pojmu *provozovatel vozidla*, lze předpokládat, že by tak výslovně učinil. Závěr, že pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* je nutné vykládat ve vazbě na pojem *provozovatel vozidla*, plyne jak z komentáře, tak z důvodové zprávy k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 80/2006 Sb.“), kterým byl zaveden pojem *provozovatel vozidla v elektronickém systému mýtného* a v němž byla též zavedena legislativní zkratka „vozidlo v elektronickém systému mýtného“. Ačkoliv důvodová zpráva používá na mnoha místech též pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, neplyne z ní, že by tomuto pojmu byl přisuzován zásadně odlišný význam.

[4] Výklad žalovaného nemá oporu v zákoně. Vychází z nepřesvědčivého závěru, že má jít o osobu, s níž provozovatel elektronického mýtného systému uzavřel příslušnou smlouvu. Správní orgány nepřipustně rozšířily podmínky přestupkové odpovědnosti, jelikož daný pojem vyložily bez ohledu na vymezení pojmu *provozovatel vozidla* v § 2 odst. 15 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“), jako svébytný

pokračování

pojem vycházející ze zákaznické databáze Ředitelství silnic a dálnic. Ze skutečnosti, že pojem *vozidlo v systému elektronického mýtného* tvoří podmnožinu pojmu *silniční vozidlo* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel, je zjevné, že bez zákonné opory není možné za jeho provozovatele pokaždé považovat někoho jiného. Odpovědnost evidovaného provozovatele vozidla je logická zejména v případě, kdy provozovatel vozidla ani žádná jiná osoba neuzavřela smlouvu s provozovatelem systému elektronického mýtného a v rozporu se zákonem by zpoplatněné komunikace užívala, aniž by hradila mýto. I pro takovou situaci je zvolena konstrukce přestupkové odpovědnosti provozovatele vozidla zapsaného v registru silničních vozidel. Provozovatel vozidla má dostatek právních nástrojů, jak se preventivně zajistit proti případné škodě. Může nechat do registru zapsat osobu, která vozidlo skutečně používá, nebo může smluvně zavázat osobu v registru nezapsanou k úhradě vymezených nákladů.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podřazeného pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Závěr krajského soudu o nutnosti vycházet při výkladu pojmu *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* z registru vozidel zakládá plošnou nezákonnost správních rozhodnutí v oblasti mýta. Zákon o pozemních komunikacích je provázán se soukromoprávními ujednáními uzavřenými mezi provozovatelem vozidla v systému elektronického mýtného a provozovatelem systému elektronického mýtného, což omezuje výklad daného pojmu. Je nutné odlišit situaci, kdy je uzavřena smlouva s provozovatelem systému elektronického mýtného, od situace, kdy smlouva není uzavřena. V prvním případě se nelze s argumentací krajského soudu ztotožnit. Právě faktický provozovatel má v úmyslu užívat pozemní komunikace v systému elektronického mýtného, a proto uzavřel smlouvu, jejíž podmínky nedodržel. Pokud by v takové situaci platil názor krajského soudu, pak by za opomenutí faktického provozovatele vozidla měl být odpovědný subjekt, který neporušil zákonné povinnosti.

[7] Neudržitelnost závěrů krajského soudu vyplývá z § 22i odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, dle kterého provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného může mýtné hradit prostřednictvím provozovatele evropské služby elektronického mýtného. Dle rozhodnutí Komise EU č. 2009/750/ES ze dne 6. 10. 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků (dále jen „rozhodnutí Komise“), se za uživatele evropské služby elektronického mýtného považuje osoba, která podepsala smlouvu s poskytovatelem této služby, aby k ní získala přístup. Dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/520 ze dne 19. 3. 2019, o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (dále jen „směrnice 2019/520“), musí být práva a povinnosti uživatelů evropské služby elektronického mýtného jasně vymezeny, aby bylo zajištěno spravedlivé a účinné fungování trhu. V rozhodnutí Komise je stejně jako ve smluvních podmínkách provozovatele systému elektronického mýtného za provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného považován faktický provozovatel vozidla. Samotný pojem *uživatel evropské služby elektronického mýtného* zdůrazňuje fakticitu vztahu.

Povinnosti, které faktický provozovatel vozidla splní vůči provozovateli této služby, již nemusí plnit vůči tuzemskému provozovateli mýtného systému. Pachatelem přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích nemůže být rozdílná osoba dle toho, zda je smlouva uzavřena s tuzemským provozovatelem mýtného nebo s provozovatelem evropské služby elektronického mýtného.

[8] Shodně jako stěžovatel sporný pojem vykládá § 2 odst. 3 slovenského zákona č. 474/2013 Z. z., o *vybere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií*, dle kterého je provozovatelem vozidla v systému elektronického mýtného osoba, která uzavřela smlouvu se správcem výběru mýta anebo poskytovatelem evropské služby elektronického mýta. Zákon o pozemních komunikacích pracuje jak s pojmem *provozovatel vozidla* tak s pojmem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*. Přestupky provozovatele vozidla jsou uvedeny v § 42b odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, naopak na protiprávní jednání provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného pamatují skutkové podstaty uvedené v § 42b odst. 2 zmíněného zákona. Dle krajského soudu je provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného totožný s provozovatelem vozidla s nejméně 4 koly a hmotností více než 3,5 tuny s přihlédnutím k legislativní zkratce uvedené v § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ze zákona o pozemních komunikacích je zřejmé, že toto spojení není vždy užíváno ve smyslu zavedené legislativní zkratky. Pojmy *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, *provozovatel vozidla* a *vozidlo v systému elektronického mýtného* bývají užívány v jiných významech, než dovodil krajský soud. Není proto přesvědčivý závěr o shodnosti daných pojmů, jelikož nelze stavět na legislativní zkratce, která není důsledně používána.

[9] Při výkladu daného pojmu je nutné přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu zákona o pozemních komunikacích, který nabyl účinnosti v roce 1997 a problematika mýtného do něj byla vtělena až v roce 2006. Skutečnost, že v případě mýtného nelze bez dalšího vycházet z evidence registru vozidel, lze *a contrario* vyvodit z rozsudku NSS ze dne 2. 4. 2015, č. j. 9 Afs 129/2014 - 37, v němž je od mýta odlišena silniční daň, jejímž předmětem je vozidlo s poplatníkem, kterým je evidovaný provozovatel vozidla. Předmětem mýtného je užití zpoplatněné komunikace a jeho poplatníkem je uživatel zpoplatněné komunikace. Na shodných principech je vybudována i odpovědnost řidičů v systému časového zpoplatnění komunikace.

[10] Posouzení právní otázky krajským soudem je problematické i v ústavněprávní rovině. Krajský soud ve věci užil analogii zákona ve prospěch žalobce, ale v dalších věcech dojde k užití analogie v neprospěch evidovaných provozovatelů vozidel. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., nelze uložit nesplnitelnou povinnost. Napadený rozsudek dovozuje nesplnitelné povinnosti vůči evidovaným provozovatelům vozidel, kteří nemohou dodržet povinnosti uvedené v § 22i zákona o pozemních komunikacích. Není zřejmé, jak evidovaný provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného dodrží zákaz přikázat nebo svěřit řízení vozidla v systému elektronického mýtného na zpoplatněné pozemní komunikaci. V projednávaném případě jde o veřejnoprávní povinnosti, které mají své veřejnoprávní adresáty, kteří jsou za jejich nesplnění veřejnoprávně přestupkově odpovědní. Tuto odpovědnost nelze vyvozovat vůči odlišným subjektům s tím, že povinnosti buď

pokračování

dopadají na ně, a jsou tak nesplnitelné, nebo dopadají na odlišné subjekty, a přesto za jejich porušení budou stíháni evidovaní provozovatelé.

[11] Pokud do smluvního vztahu vstoupí faktický provozovatel vozidla, pak by podle napadeného rozsudku byla objektivní odpovědnost evidovaného provozovatele stejná jako odpovědnost provozovatele vozidla dle § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Účel tohoto ustanovení spočívá v zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Objektivní odpovědnost podle tohoto ustanovení zákonodárce stanovil, jelikož některé z přestupků nebylo vůbec možné postihovat, poněvadž nebylo možné zjistit osobu řidiče. V případě zákona o pozemních komunikacích je chráněn „pouze“ fiskální zájem státu na bezproblémovém výběru mýtného, který nedosahuje významu zájmu na ochraně života, zdraví a majetku. Faktický provozovatel vozidla vstupuje s provozovatelem systému elektronického mýtného do smluvního vztahu, ve kterém poskytuje své identifikační údaje. Nemůže tak nastat problém s jeho identifikací. Pokud není uzavřena smlouva, je snadné faktického provozovatele identifikovat při silniční kontrole na základě předložených dokladů, případně dodatečně ve správním řízení prostřednictvím evidovaného provozovatele vozidla. Ten může prokázat, že vozidlo v systému elektronického mýtného provozuje jiná osoba, nebo bude považován za osobu, která vozidlo v tomto systému fakticky provozuje.

[12] Institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla dle zákona o silničním provozu je navíc v § 125f zákona o silničním provozu změkčen odstavci 2, 5 a 6, které omezují podmínky využití tohoto institutu a dávají provozovateli vozidla možnost se odpovědnosti zbavit poukazem na osobu řidiče. Zákon o pozemních komunikacích obdobnou konstrukci neobsahuje. Dle výkladu krajského soudu neexistuje možnost, jak se může evidovaný provozovatel vozidla zprostit objektivní odpovědnosti. Spáchání přestupku může předejít pouze změnou údajů v registru vozidel. Může také zmírnit sankční následky uzavřením smlouvy s faktickým provozovatelem vozidla, což je v rozporu s principem autonomie vůle. U evidovaného provozovatele je též vyloučeno užití liberačního § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Realizace povinné kontroly faktického provozovatele vozidla ze strany evidovaného provozovatele ohledně dodržování povinností § 22i zákona o pozemních komunikacích je prakticky vyloučena.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Nesouhlasí s tvrzením, že je nutné odmítat právní závěry, které odporují dosavadní správní praxi. Z ní nelze dovozovat správnost a zákonnost postupu správních orgánů, nebyla-li podrobena přezkumu správními soudy. Stěžovatel odkazuje na zákaz analogie v neprospěch obviněného, nicméně se jí sám dopouští prostřednictvím odkazu na definici uživatele evropského systému elektronického mýtného v unijním právu či na definici provozovatele ve slovenské právní úpravě. Definice pachatele přestupku se nemůže opírat o zahraniční právní úpravu. Unijní právo neobsahuje úpravu přestupků, která je přenechána členským státům. Úvahu krajského soudu potvrdil i Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 25. 10. 2013, č. j. 59 A 6/2013 - 46.

[14] Stěžovatel připouští, že evidovaný provozovatel je odpovědným z přestupku, pokud osoba, která vozidlo fakticky užívá, není ve smluvním vztahu s provozovatelem systému elektronického mytného. O specifikaci pachatele by tak měl rozhodovat samotný uživatel vozidla dle toho, zda danou smlouvu uzavře či nikoli. Stěžovatel připodobňuje svůj výklad ohledně mytného a odpovědnosti za přestupek k úpravě systému časového zpoplatnění. Zákon o pozemních komunikacích však rozlišuje v otázce časového zpoplatnění mezi řidičem a provozovatelem, z čehož je zřejmé, že na faktického provozovatele je kladen důraz použitím slova „řidič“.

[15] Krajský soud správně rozdělil pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mytného* na část *provozovatel vozidla* a část *vozidlo v systému elektronického mytného*, k jejichž významu je možné se dopracovat na základě zákona o pozemních komunikacích. V případě, že by zákon skutečně rozlišoval *provozovatele vozidla* a *provozovatele vozidla v systému elektronického mytného*, zákonodárce by jistě zvolil jasnou definici takové osoby, aby byla odlišná od již definovaného provozovatele vozidla. Pokud tak neučinil, není možné tuto mezeru zaplnit bez opory v zákoně. Není možné, aby správní orgán v tomto směru dotvářel zákon. Není též pravda, že evidovaný provozovatel nemá jak provádět kontrolu nad faktickým provozovatelem. Evidovaný provozovatel má možnost změnit osobu provozovatele v registru, nebo uzavřít s faktickým provozovatelem smlouvu ohledně podmínek možných sankcí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Následně se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[17] Vymezením neurčitého právního pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ se již NSS zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném od 13. 10. 2005 do 31. 3. 2021 (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu NSS posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (shodně již zmínka v rozsudku NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021 - 28). Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti proto NSS i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS), jež pramení ze závěrů usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 - 39.

[18] Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost přijme k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to 1) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo 2) v případě

pokračování

zásadního právního pochybení krajského soudu. V judikatuře doposud nebyla vyřešena otázka, koho je třeba považovat za provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného podle § 22i zákona o pozemních komunikacích v případě, kdy se liší v registru evidovaný provozovatel vozidla od jeho faktického provozovatele. Kasační stížnost je proto přijatelná.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Dle § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích úhradě mýtného podléhá užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny (dále jen „vozidlo v systému elektronického mýtného“).

[21] Dle § 22i odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného *povinen zajistit úhradu mýtného podle podmínek sjednaných s provozovatelem systému elektronického mýtného, nehradí-li mýtné poskytovateli evropského mýtného na základě smlouvy o poskytování evropské služby elektronického mýtného.*

[22] Dle § 42b odst. 2 písm. c) tohoto zákona se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba *jako provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 22i tohoto zákona (...) nezajistí úhradu mýtného.*

[23] V projednávaném případě je sporné, zda lze slova „provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného“ užitá zákonem o pozemních komunikacích vykládat jako podmnožinu *provozovatele vozidla*, jak jej zná zákon o silničním provozu a zákon o podmínkách provozu vozidel. Při tomto posouzení je nutné vycházet z teze o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky a zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 5 Afs 96/2006 - 58, č. 1268/2007 Sb. NSS).

[24] Samotný zákon o pozemních komunikacích striktně užívá „provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného“ i „provozovatel vozidla“. Například ve výše citovaném § 22i odst. 2 užívá první z daných označení a v odstavci třetím tohoto ustanovení, ve kterém hovoří o stejné osobě, užívá označení druhé. Z uvedeného nicméně neplyne, že uvedená označení vyjadřují dva nezávislé a samonosné pojmy, resp. významy. Ačkoliv má stěžovatel pravdu, že § 42b zákona o pozemních komunikacích odděluje v odstavci 2 přestupky, kterých se může dopustit pouze provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného a přestupky v odstavci 1, které může spáchat odlišný subjekt (kromě provozovatele vozidla např. provozovatel reklamního zařízení či vlastník věci umístěné), z jiných ustanovení tohoto zákona rozlišení nevyplývá. Například § 43a odst. 1 písm. b) hovoří o vybírání kaucí od řidiče motorového vozidla v případě, že provozovatel tohoto vozidla je podezřelý ze spáchání přestupků podle § 42b odst. 1 písm. s) a podle § 42b odst. 2 písm. a) až e), přičemž pro označení subjektů z obou odstavců používá shodně výraz „provozovatel vozidla“, ačkoliv by se dle stěžovatelova výkladu mělo jednat o dva odlišné subjekty, resp. subjekty spadající pod dva v zákoně odlišně vyjádřené pojmy. Taktéž § 40 odst. 8 daného zákona uvádí, že celník ve stejnokroji je oprávněn *zastavit*

vozidlo v systému elektronického mýtného, zjistit totožnost řidiče a provozovatele vozidla, není-li řidič současně jeho provozovatelem. Pokud by bylo skutečně záměrem zákonodárce rozlišovat provozovatele vozidla a provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného, a slova „v systému elektronického mýtného“ by nebyla jen bližší specifikací, pak by z výše uvedeného ustanovení nebylo zřejmé, zdali je celník oprávněn zjišťovat totožnost pouze provozovatele vozidla ve smyslu zákona o podmínkách provozu vozidel anebo i provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného.

[25] Dle stěžovatele je podstatné, že problematika mýtného byla do zákona o pozemních komunikacích zahrnuta až několik let po nabytí jeho účinnosti. Zákonodárci nicméně při novelizaci tohoto zákona nic nebránilo, aby zavedl novou legislativní zkratku, kterou by jednoznačně vymezil, pokud by to měl v úmyslu. V důvodové zprávě k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým byla do zákona o pozemních komunikacích úprava oblasti mýtného vtělena, není zmínka o záměru tento subjekt definovat odlišně od běžné definice *provozovatele vozidla*. Důvodová zpráva na některých místech ohledně mýta hovoří o provozovateli „*vybraného druhu vozidel*“, což vyznívá více ve prospěch výkladu provedeného krajským soudem. Dále u úpravy přestupků v § 42b hovoří o provozovatelích silničních motorových vozidel na úseku zpoplatnění užívání pozemních komunikací a ohledně společných ustanovení k § 42a a § 42b stanoví, že je umožněno „*ukládání pokut v blokovém řízení rovněž provozovatelům silničních motorových vozidel za správní delikty v oblasti mýtného*.“ I důvodová zpráva tak podporuje závěr, že zákon o pozemních komunikacích v oblasti mýta hovoří o provozovateli silničního vozidla, jak jej zná zákon o silničním provozu a zákon o podmínkách provozu vozidel.

[26] Nejvyšší správní soud nepopírá, že by konkrétní zákon mohl zavést určitý pojem či jej definovat odlišně od jiných zákonů, nicméně pro takový případ je nutné, aby bylo možné takový záměr zákonodárce z tohoto zákona jednoznačně vyvodit. Pokud zákon nestanoví, že je třeba k určitému výrazu přistupovat odlišně od jiných zákonů, které jeho význam přímo definují, tak není možné jej odlišovat pouze na základě úvahy správních orgánů. S tím souvisí i námitka, že závěr krajského soudu způsobuje plošnou nezákonnost dosavadních správních rozhodnutí v oblasti mýtného. Nesprávný závěr správních orgánů nelze akceptovat jen z důvodu, že by tím byla udržena dosavadní správní praxe. Správní soudnictví dle § 2 s. ř. s. slouží k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž v případě, že jsou tato práva zasažena rozhodovací praxí správních orgánů, pak daná praxe nemůže v soudním přezkumu obstát. Navíc dle bodu 16 rozhodnutí samotného stěžovatele postupoval původně správní orgán I. stupně tak, že za odpovědnou označil právě leasingovou společnost (toto rozhodnutí následně stěžovatel zrušil), takže o jednotné praxi správních orgánů a překvapivosti řešení přijatého krajským soudem nelze mluvit.

[27] Dle stěžovatele je třeba odlišovat situace, kdy je uzavřena smlouva s provozovatelem systému elektronického mýtného a kdy uzavřena není. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že odpovědnost za přestupky může být dána a sankce za ně mohou být uloženy jedině zákonem, jelikož pouze zákonodárce může stanovit, kdo má být za dané protiprávní jednání sankcionován. Není možné, aby si odpovědnost za protiprávní jednání určovaly samy správní orgány, nebo aby se

pokračování

odpovědnost přizpůsobovala tomu, zdali v konkrétním případě byla uzavřena soukromoprávní smlouva, jelikož ta nemůže zakládat dotčené veřejnoprávní povinnosti.

[28] K tomu lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 - 45, který se sice zabýval vztahem zákona o silničním provozu a zákona o podmínkách provozu vozidel, ale jeho obecný závěr o užívání *provozovatel vozidla* je možné použít i pro danou věc. V bodě 31 tohoto rozsudku k jeho definici uvedl: „*Ostatně odlišná definice téhož pojmu v jedné oblasti práva je krajně nevhodným prostředkem tvorby zákonů, který působí destruktivně při následné aplikaci a výkladu zákonů. Pokud je však takový rozpor dán racionálními důvody, nelze jej zcela vyloučit. V posuzované věci jde o výklad pojmu stanoveného v zákonech, které jsou zcela provázané, neboť upravují shodnou oblast (předpoklady pro provoz vozidel na pozemních komunikacích a samotný provoz vozidel na komunikacích)*“ (zvýraznění doplnil NSS). Dále v bodě 32 konstatoval: „*Oproti předchozí zákonné úpravě je nyní faktický stav zcela nerozhodný, nově je východiskem stav evidovaný.*“ Shodnou oblast upravuje i zákon o pozemních komunikacích, který také stanoví předpoklady pro provoz vozidel na pozemních komunikacích. Nejsou dány racionální důvody, aby byla slova „*provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*“ vykládána podle toho, zda v daném případě došlo k soukromoprávnímu jednání, resp. zda byla uzavřena soukromoprávní smlouva, pokud v jiných zákonech upravujících shodnou oblast je za provozovatele silničního vozidla vždy považována osoba uvedená v registru vozidel nehledě na faktický stav či soukromoprávní ujednání.

[29] Dle stěžovatele je podstatný odlišný zájem chráněný zákonem o silničním provozu a spočívající v ochraně života a zdraví, od zájmu, který chrání zákon o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud neshledává v rozdílnosti těchto zájmů důvod pro odlišné pojetí *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, než jako podmnožinu obecně užívaného *provozovatel vozidla*. Jak bylo uvedeno výše, oba zákony upravují oblast provozu na pozemních komunikacích a jeho podmínky. Zákon o pozemních komunikacích používá mnoho pojmů známých i zákonu o silničním provozu, u kterých nelze říct, že by je kvůli odlišným chráněným zájmům bylo možné vykládat jinak. Tak je tomu například u slov „řidič vozidla v systému elektronického mýtného“ užitých v § 22j zákona o pozemních komunikacích, která nelze vykládat jinak než ve shodě s definicí řidiče obsaženou v § 2 písm. d) zákona o silničním provozu, tedy že se jedná o účastníka provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové vozidlo (zde vozidlo v systému elektronického mýtného). I podle § 4 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, který i přes odlišnosti úpravy taktéž chrání „pouhý“ fiskální zájem státu, je pro určení provozovatele vozidla podstatný evidovaný stav.

[30] S námitkou, že nelze stavět na legislativní zkratce, která není důsledně užívána, se NSS v obecné rovině ztotožňuje. V projednávaném případě ale nelze dospět k závěru, že *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* je samostatný pojem nezávislý na definicích jiných, úpravou blízkých právních předpisů. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nedůsledné užívání jiné zkratky ve shodném zákoně. Co se týče legislativní zkratky „vozidlo v systému elektronického mýtného“, ta je na rozdíl od výše uvedeného označení v zákoně o pozemních komunikacích výslovně zavedena, což znamená, že zákonodárce vyjádřil svůj úmysl ji speciálně definovat. Totéž učinil například se zkratkou „vozidlo v systému časového zpoplatnění“ v § 21 odst. 1 daného zákona. Následně

nedůsledné užívání této zkratky v zákoně je sice politováníhodné, nicméně nemůže založit nesprávnost logické úvahy krajského soudu v bodě 24. napadeného rozsudku, že provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného je třeba chápat jako provozovatele vozidla s definičními znaky uvedenými v § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[31] Stěžovatel dále argumentuje úpravou evropské služby elektronického mýtného, která za uživatele této služby považuje osobu, jež fakticky uzavře smlouvu s jejím poskytovatelem. Stěžovatel ohledně ní odkázal na rozhodnutí Komise č. 2009/750/ES a směrnici 2019/520. Projednávaný případ se týká oblasti správního trestání provozovatelů vozidel, kterou se rozhodnutí Komise ani směrnice 2019/520 přímo nezabývají. Daná oblast je ponechána vnitrostátní úpravě, která obdobnou definici neobsahuje. Žalobce smlouvu s poskytovatelem evropské služby elektronického mýtného neuzavřel. Není tak možné použít unijní úpravu týkající se tohoto institutu, jelikož jeho základní podmínkou je právě uzavření dané smlouvy. Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat hypotetickou situací, koho by měly správní orgány stíhat, pokud by došlo k porušení povinností provozovatele, který danou smlouvu uzavřel, jelikož tato otázka se daného případu bezprostředně netýká. Tato námitka je proto nedůvodná.

[32] Ohledně obdobné slovenské právní úpravy NSS uvádí, že není možné přebírat definici pachatele přestupku ze zahraniční právní úpravy, ač by byla sebestodůvěrnější české právní úpravě. Pro danou věc tak není rozhodné, jak provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného definuje slovenský zákon. Nejvyšší správní soud je při posouzení daného přestupku vázán českou právní úpravou, která u sporného označení definici neuvádí, což nemůže být zhojeno tím, že je význam označení vyjádřen definicí v cizí právní úpravě.

[33] K námitce, že na shodných principech jako odpovědnost provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného je vybudována i odpovědnost řidičů v systému časového zpoplatnění pozemní komunikace, NSS konstatuje, že není možné vycházet z úpravy přestupků subjektu odlišného od provozovatele vozidla. Zatímco přestupky řidiče vozidla v systému elektronického mýtného jsou upraveny v § 42a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, přestupky provozovatele tohoto vozidla jsou upraveny v § 42b odst. 2 daného zákona, přičemž tyto dvě kategorie nejsou v zákoně zaměňovány. Co se týče oblasti časového zpoplatnění, i v ní existují přestupky, které může spáchat pouze řidič daného vozidla (§ 42a odst. 2), a přestupky, které může spáchat jeho provozovatel (§ 42a odst. 7 nynějšího znění zákona). Z odpovědnosti řidiče v jedné oblasti není možné vycházet u odpovědnosti provozovatele vozidla v odlišné oblasti. Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek NSS č. j. 9 Afs 129/2014 - 39, ve kterém se NSS nezabýval přímo zákonem o pozemních komunikacích, úpravou mýta a vymezením osoby provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného. Proto z něj nelze pro projednávanou věc učinit podstatný závěr.

[34] Stěžovatel též namítá, že kvůli závěru krajského soudu bude uložena povinnost jinému subjektu než tomu, který je skutečně odpovědný. Ani s touto námitkou se NSS neztotožnil. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla je vždy chápána jako výraz jeho širší odpovědnosti jako vlastníka vozidla, resp. osoby, která vozidlo se souhlasem jeho vlastníka provozuje a je zapsána v registru vozidel. Odpovědnost provozovatele vozidla

pokračování

není spojena s fakticitou (kdo motorové vozidlo fakticky provozuje), ale se stavem zapsaným v registru. Ohledně této námitky lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018 - 41, č. 3917/2019 Sb. NSS, ve kterém byla tehdejší stěžovatelka shledána odpovědnou za přestupek, který spáchala jiná osoba, jelikož nový majitel jejího dřívějšího vozidla nenechal zapsat změny ohledně dotčeného vozidla v registru. Nejvyšší správní soud v bodě 36 tohoto rozsudku dospěl k následujícímu závěru: „*V projednávané věci je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel. Podle karty vozidla, jež se nachází ve správním spise, byla v registru vozidel jako provozovatelka (i vlastnice) předmětného vozidla zapsána stěžovatelka. Je to tedy právě stěžovatelka, kdo je odpovědný za to, aby s tímto vozidlem nebyla porušována pravidla silničního provozu, a to bez ohledu na skutečnost, zda toto vozidlo již prodala.*“ I v tehdejších případech tak byla shledána odpovědnou za přestupek osoba, která se fakticky porušování zákonných povinností nedopustila a která již nemohla zaručit, že faktický provozovatel vozidla dodrží dopravně právní předpisy. Nejvyšší správní soud proto neshledává problematickou skutečnost, že v oblasti mýta má být za přestupky odpovědný evidovaný provozovatel, ačkoliv nebude dané vozidlo fakticky provozovat.

[35] Dle stěžovatele výklad užitý krajským soudem znemožňuje, aby se evidovaný provozovatel vozidla zprostil v oblasti mýtného objektivní odpovědnosti na rozdíl od provozovatele vozidla dle zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla však nemusí mít ani dle jiných zákonů u některých přestupků možnost zprostit se své delikt ní odpovědnosti uvedením osoby, která vozidlo fakticky provozuje ve chvíli, kdy jej zastaví policejní (v projednávané věci celní) hlídka. Podle § 83a odst. 2 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako provozovatel vozidla provozuje v rozporu s § 38 odst. 1 písm. a) na pozemních komunikacích vozidlo, které je technicky nezpůsobilé k provozu, přičemž za toto jednání je odpovědný evidovaný provozovatel, i když není osobou, která toto vozidlo fakticky provozuje. Dle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 1. 2018, č. j. 30 A 134/2016 - 38, jehož závěry potvrdil NSS v rozsudku ze dne 25. 7. 2018, č. j. 1 As 32/2018 - 41, není liberačním důvodem skutečnost, že evidovaný provozovatel vozidla dal toto vozidlo do nájmu jiné osobě, která se zavázala, že při provozu vozidla bude dodržovat právní předpisy. Krajský soud v bodě 29. napadeného rozsudku vysvětlil, jaké možnosti má evidovaný provozovatel vozidla, pokud se chystá vozidlo zapsané v registru vozidel svěřit jiné osobě a nepřeje si být odpovědný za její jednání. V úvahu přichází zápis změny provozovatele vozidla postupem uvedeným v § 10 zákona o podmínkách provozu vozidel.

[36] S výše uvedenou námitkou souvisí i odkaz na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/16. Ústavní soud v daném nálezu vyslovil závěr, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla zapsaného v registru vozidel nezakládá nesplnitelné povinnosti. Ústavní soud konstatoval, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla je „*věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá.*“ I v projednávaném případě je to evidovaný provozovatel, kdo určuje, kterému subjektu vozidlo evidované na jeho osobu svěří, přičemž má možnost s tímto subjektem uzavřít smlouvu, ve které daný subjekt zaváže k úhradě nákladů, které vzniknou v souvislosti s jeho faktickým užíváním. Pokud nebude daný subjekt plnit své povinnosti, může se evidovaný provozovatel se žalobou obrátit na

civilní soudy. V projednávané věci lze takové ujednání shledat v ustanovení 2.7 leasingové smlouvy mezi žalobcem a leasingovou společností (evidovaným provozovatelem vozidla). Dle tohoto ustanovení je žalobce povinen hradit všechny pokuty za protiprávní jednání, a to i pokuty uložené za protiprávní jednání provozovatele vozidla. Evidovaný provozovatel se tak může po zaplacení pokuty domáhat uhrazení této částky po žalobci podáním žaloby u civilního soudu. V této možnosti nelze shledat porušení autonomie vůle, jelikož evidovaný provozovatel není nucen tuto smlouvu uzavřít. Může totiž svou situaci vyřešit také přepsáním osoby uvedené jako provozovatel vozidla v jejich registru. Ani tato námitka tak není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Neúspěšný stěžovatel proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[39] Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobce Mgr. Jiřího Kapouna, advokáta se sídlem Dvouletky 1821/16, Praha 10, který v řízení učinil jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce v řízení před krajským soudem ani NSS nedoložil, že je plátcem DPH, činí celková výše odměny 3 400 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 5. května 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu