



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **MONETA Auto, s. r. o.**, se sídlem Vyskočilova 1442/1b, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 A 38/2019 - 30,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 A 38/2019 - 30, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 2. 5. 2019, č. j. MHMP-800835/2019/O4/Zz, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 8 000 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2019, č. j. MHMP-800835/2019/O4/Zz, žalovaný změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 ze dne 21. 5. 2018, č. j. SZ P4/015928/18, R 261/2018 OKAT/Ziz, tak, že shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti“), kterého se žalobce dopustil jako vlastník vozidla tovární značky Mercedes Benz, RZ: X, VIN: X, tím, že dne 24. 9. 2017 v čase 22:30 hod. provozoval na pozemní komunikaci, ulice Štúrova, Praha 4, u zastávky „Zálesí“ uvedené motorové vozidlo tak, že umožnil toto vozidlo řídit T. T. T. H., ačkoliv neměl podle zákona o pojištění odpovědnosti pojištěnou povinnost nahradit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla

a porušil tak § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobci uložena pokuta 5 000 Kč.

## II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. Městský soud v Praze žalobu zamítl. Ztotožnil se totiž s argumentací správních orgánů, že § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti míří na vlastníka vozidla, nikoliv na jeho provozovatele, ačkoli § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti hovoří o „provozování“. Povinnost pojistit vozidlo stíhá jeho vlastníka a této povinnosti se vlastník nemůže zprostit. Vlastník je tak odpovědný za to, že vozidlo bude pojištěno po celou dobu, kdy je zapsáno v registru vozidel, i za to, že bude pojištěno během jeho provozování podle § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti tak může dopadnout na situace, kdy vlastník buď sám provozoval vozidlo anebo ho umožnil provozovat jiné osobě bez příslušného pojištění. Záměr zákonodárce postihnout vlastníka tímto ustanovením je podle městského soudu zcela očividný a je též podpořen existencí druhého odstavce tohoto ustanovení, který míří na řidiče (tj. osobu, která vozidlo fakticky provozovala). Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o pojištění odpovědnosti též dává najevo, že zákonodárce rozlišoval faktický provoz a vlastnictví tím, že řidiče, tj. faktického provozovatele též trestá, ale mnohem mírněji.

## III.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Má totiž za to, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami a jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný. Dále městský soud pochybil, neboť na danou situaci aplikoval normu, která v době údajného spáchání přestupku ještě nenabyla účinnosti; § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti totiž nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2018 (od téhož dne byl novelizován i § 16 odst. 1 tohoto zákona), zatímco údajný přestupek byl spáchán již dne 24. 9. 2017. Podle žalobce navíc městský soud citovaná ustanovení nesprávně vyložil. Žalobce má za to, že se přestupku podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti může dopustit toliko provozovatel a nikoli vlastník vozidla, který ponechá vozidlo k provozování třetí osobě.

[4] Stěžovatel tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## IV.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svoje rozhodnutí. Rozsudek městského soudu považuje za zákonný a kasační stížnost navrhuje zamítnout.

## V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí

pokračování

pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). V daném případě rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný není. Je z něho zřejmé, jak bylo rozhodnuto i z jakého důvodu. Pokud se výslovně nevyjádřil k některým dílčím stěžovatelským námitkám, nezpůsobuje to ještě jeho nepřezkoumatelnost, neboť z celkového odůvodnění rozsudku je názor městského soudu na spornou otázku zřejmý a jeho rozsudek je tak přezkoumatelný.

[9] Dále stěžovatel namítal, že městský soud aplikoval nesprávně znění zákona o pojištění odpovědnosti. Konkrétně namítal, že § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti nabyt účinnosti až dne 1. 1. 2018 a od téhož dne byl novelizován i § 16 odst. 1 tohoto zákona.

[10] Ze spisu vyplynulo, že žalovaný sankcionoval stěžovatele za přestupek podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti, který podle žalovaného i městského soudu zní tak, že se přestupku dopustí ten, kdo poruší § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti. Tohoto přestupku se měl stěžovatel dopustit dne 24. 9. 2017. Městský soud v rozsudku obě uvedená ustanovení odcitoval takto: Podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti *se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost podle § 1 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Podle § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti nestanoví-li tento zákon jinak, může na dálnici, silnici, místní komunikaci a účelové komunikaci, s výjimkou účelové komunikace, která není veřejně přístupná (dále jen „pozemní komunikace“), provozovat vozidlo pouze ten, jehož povinnost nahladit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla je pojištěna podle tohoto zákona; povinnost pojištění odpovědnosti musí být splněna i v případě ponechání vozidla na pozemní komunikaci.* Takto byla citovaná ustanovení účinná od 1. 1. 2018.

[11] Podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném do 31. 12. 2017 (tedy v době spáchání předmětného přestupku) *se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost podle § 1 odst. 2 tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2017 nestanoví-li tento zákon jinak, může na dálnici, silnici, místní komunikaci a účelové komunikaci, s výjimkou účelové komunikace, která není veřejně přístupná (dále jen "pozemní komunikace"), provozovat vozidlo pouze ten, jehož povinnost nahladit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla je pojištěna podle tohoto zákona. Povinnost pojištění odpovědnosti musí být splněna i v případě ponechání vozidla na pozemní komunikaci.*

[12] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel má pravdu v tom, že žalovaný i městský soud neaplikovali § 16 odst. 1 a § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném v době, kdy měl být přestupek spáchán (tj. ve znění účinném ke dni 24. 9. 2017), nýbrž ve znění účinném od 1. 1. 2018. Stěžovatel nemohl v době spáchání přestupku porušit § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti, neboť ten ještě nebyl účinný. Již z tohoto důvodu je rozhodnutí žalovaného, které takové porušení konstatuje, nezákonné.

[13] Na druhou stranu obě znění těchto ustanovení [tj. § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném do 31. 12. 2017, které aplikováno být mělo, i § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném od 1. 1. 2018, které aplikoval žalovaný i městský soud] jsou shodná; text § 1 odst. 2 zákona účinného do 31. 12. 2017 se od 1. 1. 2018 přesunulo do písm. b) tohoto ustanovení, neboť se § 1 odst. 2 rozrostl o písm. a).

[14] Byť tedy městský soud i žalovaný pochybili, pokud žalobce sankcionovali za porušení zákona ve znění účinném až od 1. 1. 2018, přestože k přestupku mělo dojít již v září 2017, je na místě posoudit i správnost výkladu § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti, jak ho učinil městský soud, neboť je toto ustanovení obsahově shodné s ustanovením, které mělo být použito.

[15] Podle § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném do 31. 12. 2017 i § 1 odst. 2 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném od 1. 1. 2018 *nestanoví-li tento zákon jinak, může na dálnici, silnici, místní komunikaci a účelové komunikaci, s výjimkou účelové komunikace, která není veřejně přístupná (dále jen "pozemní komunikace"), provozovat vozidlo pouze ten, jehož povinnost nahradit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla je pojištěna podle tohoto zákona. Povinnost pojištění odpovědnosti musí být splněna i v případě ponechání vozidla na pozemní komunikaci.*

[16] Z uvedeného plyne, že na pozemní komunikaci smí provozovat vozidlo pouze ten, jehož povinnost nahradit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla je pojištěna podle zákona o pojištění odpovědnosti. Pokud pak § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti stanoví, že se přestupku dopustí osoba tím, že poruší povinnost podle § 1 odst. 2 tohoto zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, je zřejmé, že se přestupku podle tohoto ustanovení může dopustit toliko osoba, která na pozemní komunikaci provozovala vozidlo, aniž by byla její povinnost nahradit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla pojištěna podle zákona o pojištění odpovědnosti (a nebo je na pozemní komunikaci ponechala). Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že osobou, která vozidlo provozuje je zpravidla provozovatel vozidla, který nemusí být totožný s vlastníkem vozidla. Provozovatelem vozidla je osoba zapsaná v registru silničních vozidel jako provozovatel vozidla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018 - 41). Vedle tohoto formálního provozovatele může fakticky provozovat vozidlo i osoba jiná, která má vozidlo od jeho vlastníka či provozovatele půjčeno, aniž by byla jako provozovatel v registru zapsána, avšak reálně vozidlo řídí a používá. Vlastník vozidla, který není zapsán v registru silničních vozidel jako jeho provozovatel, a současně vozidlo vůbec neužívá, takové vozidlo neprovozuje.

[17] Nelze přehlédnout, že zákon o pojištění odpovědnosti pojem vlastník vozidla zná a hojně ho používá (např. § 3 odst. 2, § 8, § 12), ve znění účinném do 31. 12. 2014 obsahoval dokonce delikt vlastníka vozidla podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti. Je tedy zřejmé, že pokud by zákonodárce hodlal za přestupek podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti postihovat vlastníka vozidla (a nikoli osobu, která vozidlo provozuje),

pokračování

výslovně by to do textu tohoto ustanovení uvedl; stejně jako učinil v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti ve znění účinném do 31. 12. 2014.

[18] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že je to vlastník vozidla, kdo má povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti vozidla (§ 3 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti), nelze však souhlasit s městským soudem, že pokud tak neučiní a jeho vozidlo provozuje na pozemní komunikaci třetí osoba, lze vlastníka sankcionovat za přestupek podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti. Jak již je výše zmíněno, citované ustanovení míří toliko na provozovatele vozidla, resp. na osobu, která vozidlo provozuje a nikoli na jeho vlastníka.

[19] V daném případě není sporu (a plyne to i z výpisu z registru silničních vozidel), že stěžovatel byl vlastníkem vozidla, zatímco jeho provozovatelem byla T. T. T. H., která byla v daném případě i řidičem. Právě tato osoba a nikoli stěžovatel tak vozidlo v rozhodnou dobu provozovala a mohla tak přestupek podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti spáchat.

[20] Nelze přitom souhlasit s městským soudem, že řidič (a provozovatel) vozidla má být v daném případě postihován podle § 16 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti, zatímco jeho vlastník podle § 16 odst. 1 tohoto zákona. Přestupek podle § 16 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti je totiž zcela odlišným přestupkem. Podle tohoto ustanovení se fyzická osoba jako řidič vozidla dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti nepředloží zelenou kartu. Přestupek nepředložení zelené karty (tedy dokladu o pojištění vozidla) nespočívá v tom, že řidič řídí vozidlo, které není pojištěno, nýbrž že řídí vozidlo, které pojištěno je, nicméně řidič to nemůže v okamžiku kontroly prokázat, neboť s sebou nemá zelenou kartu. Naopak přestupku podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti se dopustí provozovatel vozidla, resp. ten, kdo vozidlo provozuje, aniž by bylo pojištěno. Nelze tak souhlasit s městským soudem, že zákonodárce chtěl za totéž jednání sankcionovat vlastníka vozidla podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti, zatímco jeho řidiče (provozovatele) podle § 16 odst. 2 tohoto zákona. Oba přestupky mají totiž zcela odlišnou skutkovou podstatu a závažnost a tomu také odpovídá rozdílná sazba pokut podle § 16 odst. 3 zákona o pojištění odpovědnosti. Zatímco pouhé „zapomenutí“ zelené karty je pochybením malé závažnosti (a proto může být sankcionováno pokutou 1,5 až 3 tisíce korun českých), provozování „nepojištěného“ vozidla na pozemních komunikacích je přestupkem mnohem závažnějším (a proto může být postíženo pokutou ve výši 5 až 40 tisíc korun českých). V prvním případě totiž řidič nemůže toliko prokázat, že vozidlo je pojištěné (avšak vozidlo pojištěné řádně je), v případě druhém je provozováno vozidlo, které vůbec pojištěné není a na pozemních komunikacích se tak vůbec nacházet nemá.

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že stejnou nezákonností bylo zatíženo i rozhodnutí žalovaného, zrušil soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rovněž žalobou napadené rozhodnutí. Na žalovaném tedy bude, aby v dalším řízení vyšel z toho, že stěžovatel jako vlastník vozidla v době spáchání přestupku vozidlo neprovozoval a nemohl se tak dopustit přestupku podle § 16 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti v rozhodném znění.

[22] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o žalobě i kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta 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. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl naopak v řízení úspěšný, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši. Ze spisu vyplynulo, že stěžovatel vynaložil náklady na soudní poplatek

za žalobu (3 000 Kč) a kasační stížnost (5 000 Kč), celkem tedy 8 000 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení celkem 8 000 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. října 2021

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu