



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **Ing. T. K.**
bytem X
zastoupen Mgr. Kryštofem Kobedou, advokátem
sídlem Šrobárova 2002/40, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2020, č. j. 34/2020-190-TAXI/3

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 23. 4. 2020, č. j. 34/2020-190-TAXI/3, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen zaplatit** žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení **11 228 Kč**, a to do rukou zástupce žalobce Mgr. Kryštofa Kobedy, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 23. 4. 2020, č. j. 34/2020-190-TAXI/3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný k podanému odvolání změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „*správní orgán I. stupně*“), ze dne 3. 5. 2017, č. j. MHMP 701083/2017 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), co do stanovené délky lhůty k úhradě pokuty uložené prvostupňovým rozhodnutím, kterou z původních 15 dnů prodloužil na 6 měsíců, ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, neboť porušil § 21 odst. 3 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“) tím, že jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, nezajistil, aby při poskytování přepravy dne 13. 7. 2016 vozidlem taxislužby tovární značky Peugeot 407, reg. zn.: X (dále jen „*vozidlo taxislužby*“), na trase z ulice Klárov (u stanice metra Malostranská) na Hradčanské náměstí, Praha 1, v čase přibližně mezi 15:01 a 15:11 hod., byl zaznamenán skutečný průběh přepravy, neboť v souvislosti s poskytnutou přepravou byla do taxamtru typu MPT-4, výrobní číslo 1389, výrobní číslo paměťové jednotky 2939, zaznamenána vzdálenost přepravy 4,7 km, ačkoli skutečná vzdálenost činila 2,9 km. Správní orgán I. stupně vyhodnotil, že tímto jednáním žalobce byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. r) zákona o silniční dopravě. V rámci téže přepravy bylo dále shledáno porušení § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, neboť žalobce po ukončení přepravy nevydal doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxamtru doplněný o přesné výchozí a cílové místo přepravy tak, jak stanovuje prováděcí vyhláška, nýbrž tyto údaje o výchozím a cílovém místě přepravy vyplnil pouze slovy „*PO PRAZE*“. V tomto jednání žalobce shledal správní orgán I. stupně správní delikt dle § 35 odst. 2 písm. t) zákona o silniční dopravě. Do třetice, v rámci téže uskutečněné přepravy, bylo u žalobce shledáno porušení § 21 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 12 odst. 1 písm. h) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „*prováděcí vyhláška*“), neboť následně do uvedeného záznamu o přepravě č. 4212 doplnil jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože skutečným výchozím místem přepravy byla ulice Klárov (u stanice metra Malostranská), Praha 1. V tomto jednání shledal správní orgán I. stupně naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. s) zákona o silniční dopravě. Správní orgán I. stupně stanovil žalobci jako lhůtu pro úhradu uložené pokuty, jakož i pro úhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč, 15 dnů ode dne nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí.
3. Ke zjištění, na jejichž podkladě vydal správní orgán I. stupně výše uvedené rozhodnutí, dospěl správní orgán I. stupně v návaznosti na výsledky kontroly provedené dne 13. 7. 2016 bezprostředně po uskutečnění přepravy, neboť přepravovaní cestující byli zároveň zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, oprávnění provádět státní odborný dozor v silniční dopravě. Žalobce přepravil cestující z ulice Klárov u stanice metra Malostranská, na Hradčanské náměstí v čase přibližně 15:01 až 15:11. Ve vozidle byl zapnutý taxametr, který po ukončení přepravy zobrazoval částku ve výši 193 Kč, kterou žalobce požadoval. Cestující uhradili i se spropitným celkem částku 200 Kč. Na žádost cestujících vydal žalobce doklad o zaplacení č. 4212, v němž bylo namísto vyplnění výchozího a cílového místa uvedeno pouze „*PO PRAZE*“. V rámci kontroly zahájené

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

bezprostředně po uskutečnění přepravy pak žalobce předložil záznam o přepravě č. 4212 pocházející z předmětné přepravy, který obsahoval jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože ve skutečnosti byla skutečným výchozím místem přepravy ulice Klárov. Ze záznamu o přepravě č. 4212 dále vyplynulo, že taxametr jako délku přepravy zaznamenal 4,7 km, přestože skutečná délka přepravy činila 2,9 km.

4. Ještě předtím, než bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, dne 27. 4. 2017, vydal Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend, rozhodnutí č. j. MHMP 671618/2017 (dále jen „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách*“), vztahující se k témuž jednání žalobce, k téže uskutečněné přepravě, přičemž tímto rozhodnutím bylo shledáno spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o cenách*“) žalobcem, neboť v rámci této přepravy účtoval za poskytnutí taxislužby částku 193 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 145 Kč. Za tento správní delikt byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.
5. Předmětem sporu nebylo stanovení toho, zda se skutek, za který byl žalobce potrestán prvostupňovým rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím, stal, nýbrž skutečnost, že byl již za tentýž skutek potrestán v rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách, byl tedy dvěma rozhodnutími téhož správního orgánu potrestán dvakrát za totéž jednání.

II. Napadené rozhodnutí

6. Žalovaný uvedl, že v době, kdy došlo ke spáchání správních deliktů, za které byl žalobce potrestán, platila odlišná procesní pravidla pro správní řízení o správních deliktech, kterých se dopustil dopravce, a přestupcích, kterých se v souvislosti s taxislužbou mohly tehdy dopustit pouze nepodnikající subjekty. Správní řízení o správních deliktech se řídilo výhradně správním řádem a správní řízení o přestupcích se řídilo zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „*přestupkový zákon*“). Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) problematiku projednávání správních deliktů nijak speciálně neřešil. Judikatura proto dovodila, že i pro správní delikty platila analogicky právní úprava základních principů v přestupkovém zákoně, který v § 57 odst. 1 uváděl, že „*jestliže pachatel se dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.*“ Z dalších úvah žalovaného je pak zřejmé, že dospěl k závěru, že v tomto případě nedošlo ke splnění ani jedné z uváděných podmínek pro konání společného řízení. Ze samotné skutečnosti, že byly jednotlivé správní delikty zjištěny v rámci téže kontroly nelze dle žalovaného dovozovat, že se jedná o delikty ze stejné oblasti veřejné správy. Správní delikty dle zákona o silniční dopravě spadají do úseku výkonu přenesené působnosti státní správy na úseku podnikání v silniční dopravě. Naopak porušení zákona o cenách spadá do oblasti porušení nařízení místní samosprávy, nejedná se tedy o výkon státní správy, nýbrž o vynucení pravidel stanovených samosprávou. Nadto nejsou k projednání příslušné ani tytéž správní orgány, když k projednání deliktů dle zákona o silniční dopravě je příslušný dopravní úřad a odvolacím orgánem je Ministerstvo dopravy, zatímco k projednání deliktů dle zákona o cenách je příslušný Magistrát hlavního města Prahy, jehož součástí je i dopravní úřad, ale odvolacím orgánem je Ministerstvo financí. Žalovaný tedy shrnul, že dopravní úřad postupoval zcela

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

v souladu s právními předpisy, když o porušení zákona o silniční dopravě a o porušení zákona o cenách vedl dvě správní řízení a uložil dvě sankce, neboť se dopravce při jedné jízdě dopustil různých skutků upravených ve více zákonech chránících jiné zákonné zájmy.

7. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vyjádřil také k uložené pokutě ve výši 50 000 Kč, zhodnotil, že při této výši nelze předpokládat, že by pokuta měla být likvidační. Vzhledem k možnosti rozložení splátek v souladu s § 156 odst. 5 a § 160 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, až na dobu šesti let, by výše splátky byla necelých 770 Kč, žalovaný se tedy vzhledem k této možnosti úhrady uložené pokuty ve splátkách nedomnívá, že by sankce měla mít pro dopravce likvidační důsledky.

III. Žaloba

8. Žalobce v podané žalobě nejprve shrnul obsah jak prvostupňového rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách, jakož i uplatněné odvolací námitky a na ně navazující argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí.
9. Žalobce namítá, že došlo k porušení norem správního trestání, neboť o všech výše uvedených správních deliktech mělo být vedeno společné řízení. Naopak v důsledku postupu správního orgánu I. stupně a následně žalovaného byl žalobce potrestán dvakrát, přičemž jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný při ukládání trestů za správní delikty dle zákona o silniční dopravě ignorovali zásadu absorpce. V této souvislosti žalobce poukázal na zásadu *ne bis in idem* a k ní se vztahující judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54). S odkazem na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žalobce zdůraznil, že se *trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů* (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135), přičemž soudní praxe dovodila, že pokud je jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů, je k jejich projednání příslušný týž správní orgán, a sankce se ukládá podle zásady absorpční.
10. Žalobce dále zmiňuje možnost použití analogie legis v případě reálné konkurence správních deliktů při nedostatku speciální právní úpravy (vizte rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95 – 22) a z něj plynoucí aplikaci tzv. absorpční zásady. Sbíhající se delikty jsou pak stiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich. Dále žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2013, č. j. 10 A 27/2010-46, v němž se podává, že „*Při souběhu více správních deliktů (zde vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.*“
11. Na základě všeho výše uvedeného žalobce dovodil, že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný postupovali v rozporu s § 57 odst. 1 přestupkového zákona a ustálenou judikaturou správních soudů, když o všech výše uvedených správních deliktech žalobce nevedli společné řízení, přestože k tomu byly splněny veškeré předpoklady.
12. Dále byl dle žalobce porušen § 12 odst. 2 přestupkového zákona, který upravuje pravidla pro aplikaci absorpční zásady při trestání za přestupky téhož pachatele projednané ve společném řízení.
13. V důsledku výše uvedených pochybení správních orgánů obou stupňů a porušení výše uvedených zákonných ustanovení došlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“) ve spojení se zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* dle čl. 39 Listiny a zásadou *ne bis in idem* dle čl. 40 odst. 5 Listiny.
14. Druhým žalobním bodem uplatněným žalobcem je tvrzená vnitřní rozpornost a z ní pramenící nicotnost napadeného rozhodnutí. Tuto vnitřní rozpornost spatřuje žalobce v nesouladu mezi zněním výroku napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním. Ve výroku napadeného rozhodnutí je lhůta pro úhradu uložené pokuty prodloužena na 6 měsíců, zatímco v odůvodnění rozhodnutí se hovoří o prodloužení této lhůty na 6 let. Dále žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí při hodnocení intenzity dopadu uložené pokuty na majetkové poměry žalobce zmiňuje, že splátka ve výši 770 Kč měsíčně nebude

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

pro žalobce likvidační, avšak žalobci není zřejmé, z jakých údajů žalovaný tuto částku vypočetl.

15. Dále žalobce namítal, že ani jeden ze správních orgánů nevzal v rámci posouzení možných likvidačních následků uložené pokuty pro žalobce v potaz skutečnost, že žalobce již zaplatil pokutu ve výši 25 000 Kč uloženou mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách. Tím spíše, že pokutu ukládal stejný správní orgán, dokonce tentýž úředník.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve shrnul skutková zjištění, k nimž dospěl na základě předchozího správního řízení. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný fakticky zopakoval svou argumentaci z napadeného rozhodnutí, v níž vyhodnocoval, proč v případě žalobce není možné postupovat analogicky dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona, tj. že se v žalobcově případě nejedná o porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a dále že k jejich projednání není příslušný stejný správní orgán.
17. K žalobní námitce, že byl za jeden skutek žalobce potrestán fakticky dvakrát, provedl žalobce výklad pojmu skutek. Dle žalovaného je skutek projevem jednání navenek, tedy následek, který je způsoben jednáním. Jedním jednáním je možno projevit více následků navenek, tedy více skutků. Zároveň je však možné několika dílčími jednáními spáchat jeden skutek. Žalovaný konstatoval, že se žalobce dopustil celkem tří rozdílných skutků porušujících zákon o silniční dopravě a zjevně se dopustil i porušení zákona o cenách. Vyplnění nesprávných údajů na záznam o přepravě a doklad o zaplacení jsou dva skutky nezávislé na nejzávažnějším skutku, tedy na nezaznamenání skutečného průběhu přepravy, které měly zakrýt spáchání tohoto skutku. Zaznamenání delší vzdálenosti než té, která byla skutečně ujeta, nepochybně úzce souvisí s porušením cenové regulace. Není však jedním skutkem. Žalobce neporušil cenovou regulaci tím, že zaznamenal vyšší ujetou vzdálenost, nýbrž tím, že po cestujících požadoval vyšší cenu, než tehdy za předmětnou přepravu dovozovala cenová regulace stanovená hlavním městem. Žalobce se dopustil čtyř různých skutků, čímž naplnil skutkovou podstatu čtyř správních deliktů upravených ve dvou zákonech chránících jiné zákonné zájmy, které nespádají do stejné oblasti veřejné správy. Proto ani nemohly být projednány ve společném řízení. Není tedy pravdou, že by žalobce byl trestán za jeden skutek vícekrát.
18. Ke druhé žalobní námitce žalobce žalovaný konstatoval, že se nejedná o vnitřní rozpor mezi zněním výroku a odůvodněním napadeného rozhodnutí. Žalobcem zmiňovaná možnost rozložení úhrady pokuty na splátky ve lhůtě šesti let byla pouze informace poskytnutá žalovaným pro případ, že by žalobci nestačila již prodloužená, nadstandardní půlroční lhůta k úhradě pokuty a nákladů řízení. Za této situace by mohl žalobce žádat dopravní úřad o rozložení úhrady pokuty do splátek. Žalovaný informoval žalobce, že pokud by byla žalobci povolena nejdelší možná doba splácení, byla by jeho měsíční splátka 770 Kč. Zde žalovaný přiznal, že se dopustil písařské chyby, neboť měsíční splátka by v takové situaci byla necelých 700 Kč. Žalovaný má za to, že i přes tuto chybu z napadeného rozhodnutí zcela jasně vyplývá, že žalobce je informován o možnosti požádat o úhradu ve splátkách. Napadené rozhodnutí není nicotné.
19. K námitce žalobce, že při ukládání pokuty za správní delikty dle zákona o silniční dopravě měla být zohledněna již uložená pokuta dle zákona o cenách, žalovaný zdůraznil, že ani z § 12 přestupkového zákona, který se dle něj na řízení vůbec nevztahoval, ani z § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který se nadto na dané řízení také nevztahoval, nevyplývá, že by při ukládání pokuty mělo dojít k zohlednění pokut, které byly uloženy účastníkovi řízení za jiná porušení jiných právních předpisů. Zákon o odpovědnosti za přestupky pouze v § 37 písm. f) uvádí, že u fyzických osob nepodnikajících se má přihlídnout také k jejich osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla tato osoba pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku. Toto však není případ žalobce. Žalobce je podnikající fyzickou osobou, která se dopustila více

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

skutků, kterými naplnil skutkovou podstatu více správních deliktů upravených ve více zákonech, za což byl potrestán. Vzhledem k judikaturou zmiňované možnosti přihlídnutí k majetkovým poměrům také u osob podnikajících byl žalobce dopravním úřadem vyzván k doložení svých majetkových poměrů. V reakci na tuto výzvu doložil žalobce pouze jedno daňové přiznání, z něžž žalovaný vyvodil, že má příjmy odpovídající příjmům běžně dokládaným jinými pražskými taxikáři.

V. Replika žalobce

20. V replice žalobce akcentoval, že se dopustil pouze jediného skutku, za který již byl potrestán dle zákona o cenách, tento trest přijal a pokutu uhradil. Považuje za nemravné, že za těchto podmínek je trestán za tutéž věc opakovaně. Výklad podmínky pro vedení společného řízení, kdy se musí jednat o stejnou oblast státní správy, kterak jej provedl žalovaný, považuje žalobce za nepřiměřeně šikanózní. Dle žalobce je tak orgánům veřejné moci dána pravomoc takřka bezbřezě a neadekvátně adresáty právní úpravy trestat. Výklad pojmu skutku, kterak jej provedl žalovaný, považuje žalobce za pouhé „slovíčkaření“ a „výklad hodný románů Franze Kafky“. Následně žalobce zopakoval znění bodu 12. podané žaloby a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 As 255/2017-27, z něžž dle žalobce také vyplývá nutnost aplikace absorpční zásady. Potřeba zohlednit již uloženou sankci vyplývá také z přiměřeného použití zásad trestního práva. Argument žalobce, že vedení společného řízení bránila různost odvolacích správních orgánů dle zákona o silniční dopravě a zákona o cenách je dle žalobce irelevantní.
21. Dále se žalobce domnívá, že není možné, aby správní orgán posuzoval likvidační charakter ve vztahu ke splátkám pokuty za situace, kdy možnost jejich využití není žalobci nijak garantována, neboť na vyhovění žádosti o povolení splátek neexistuje právní nárok. Žalobce je toho názoru, že bude pouze na libovolném rozhodnutí správního orgánu, zda rozložení úhrady pokuty do splátek v šestileté lhůtě povolí, přičemž *„v realitě dnešní doby je nanejvýš nepravděpodobné, že by splátky na období 6 let skutečně rozloženy byly.“*

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. O věci městský soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce výslovně souhlasil s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Žalovaný se k výzvě soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil. Jeho souhlas byl tedy presumován. Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný, jehož postup je předmětem soudního přezkumu, vycházel. Správním spisem se dokazování neprovádí (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
24. Žaloba zahrnovala fakticky dva žalobní body. Jedním z nich je nezákonnost napadeného rozhodnutí pramenící z toho, že o všech správních deliktech spáchaných žalobcem při přepravě poskytované dne 13. 7. 2013 v čase mezi 15:01 a 15:11 hod. mělo být vedeno společné řízení a vzhledem k jednočinnému souběhu správních deliktů měl být žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

potrestán jednou při stanovení výměry sankce dle zásady absorpční. Těžištěm této žalobní námitky bylo tvrzení žalobce o nezákonném porušení zásady *ne bis in idem*, neboť byl fakticky dvakrát potrestán za týž skutek, o kterém byla vedena dvě samostatná správní řízení, v nichž obou byl potrestán. Druhým žalobním bodem pak byla tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí způsobená vnitřním rozporem mezi zněním výroku a odůvodněním.

25. Zásada *ne bis in idem* – tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin – je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny, jak již bylo zmíněno výše. Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejm. z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), podle něž *„[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“* Ačkoliv uvedená ustanovení hovoří pouze o „trestním stíhání“ či „trestním řízení“, danou zásadu je třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích a o správních deliktech (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44). Citovaný čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě ani žádné jiné ustanovení Úmluvy však nijak nespecifikuje totožnost činu, který je týmž ve smyslu „idem“. K této problematice je dlužno podotknout, že po nezanedbatelnou dobu byl výklad pojmu „idem“ nejednotný také v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva. Ten však posléze v reakci na značnou právní nejistotu, kterou tato nejednotnost způsobovala, přistoupil ke sjednocení judikatury v této otázce rozsudkem velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci Zolotukhin proti Rusku. Právě ve světle tohoto rozhodnutí pak vytvářel své závěry vážící se k téže problematice Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, který se v úvahách opřel také o trestněprávní doktrínu a její výklad pojmu skutku.
26. Trestní právo tradičně vychází z pojetí, že se za jeden skutek považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného z hlediska trestního práva, pokud jsou zahrnuty zaviněním (vizte č. 8/1985 Sb. rozh. tr.). Projevem vůle navenek je jednání člověka, podstata skutku tedy záleží v lidském jednání, které samo o sobě může vykazovat znaky jednoho (správního) deliktu, dvou či více (správních) deliktů, nebo nemusí vykazovat znaky žádného deliktu. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Dělicím momentem, který od sebe odlišuje jednotlivé skutky, je tedy právně významný následek. Je také možné rozlišovat mezi skutkem *de facto* a *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj zahrnující skutkové okolnosti daného případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich (trestněprávní) relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn (trestněprávně) relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Ačkoliv ve zmiňovaném rozsudku Zolotukhin proti Rusku Evropský soud pro lidská práva při posuzování zásady *ne bis in idem* odmítl přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu, přesto se Nejvyšší správní soud přiklonil (i vzhledem k pojetí trestněprávní doktríny) k tomu, že za rozhodný komparátor pro stanovení prvku „idem“ je nutno považovat skutek *de iure*.
27. Nejvyšší správní soud byl přitom veden následující úvahou: *„Inherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky *ne bis in idem*, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.“ (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163).

28. Obdobnými úvahami se Nejvyšší správní soud zabíral také v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74, v němž dospěl k souladným závěrům, že: „...stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“
29. Na základě výše uvedených závěrů přistoupil městský soud k posouzení, zda došlo k porušení principu *ne bis in idem* v této věci. Skutek, za který byla žalobci uložena pokuta rozhodnutím správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách byl ve výrokové části tohoto rozhodnutí popsán tak, že žalobce dne 13. 7. 2016 jako řidič taxislužby účtoval za poskytnutí taxislužby částku 193 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 145 Kč, a to při použití sazby s maximálními dílčími položkami: nástupní sazba 40 Kč, cena za 1 km 28 Kč a čekání za 1 min. 6 Kč. Naproti tomu skutek (skutky) popsany v prvostupňovém rozhodnutí spočívají v tom, že žalobce jednak jako řidič taxislužby nezajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy, neboť v souvislosti s poskytnutou přepravou byla do taxametru zaznamenána vzdálenost přepravy 4,7 km, ačkoli skutečná vzdálenost činila 2,9 km; jednak žalobce jako dopravce, který provozuje přepravu vozidlem taxislužby, nezajistil, aby po ukončení přepravy jako řidič taxislužby vydal cestujícím doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxametru doplněný o přesné výchozí a cílové místo přepravy tak, jak stanovuje prováděcí vyhláška, neboť cestujícím vydal doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, ale údaje o výchozím a cílovém místě vyplnil pouze slovy „PO PRAZE“; jednak posléze do záznamu o přepravě č. 4212 doplnil jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože skutečným výchozím místem přepravy byla ulice Klárov (u stanice metra Malostranská), Praha 1.
30. Z výše uvedeného je zjevné, že všechna výše popsaná jednání v obou zmiňovaných rozhodnutích mají původ v totéž skutkovém ději, kterým bylo poskytování přepravy prostřednictvím taxislužby provozované žalobcem během jednoho a téhož dne týměž cestujícím v rámci krátkého, časově přesně ohraničeného úseku. Stejně tak je zjevné, že jednotlivá jednání žalobce jsou provázána fakticky, když nepochybně směřují k naplnění téhož cíle, kterým bylo vyúčtování vyšší než povolené ceny za poskytnutou přepravu, tedy získání neoprávněného majetkového prospěchu na úkor cestujících. Při zohlednění teoretických východisek nastíněných výše za pomoci judikatury Nejvyššího správního soudu tak lze říci, že se v tomto smyslu mohlo jednat o jeden skutek *de facto*. Ovšem, jak

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

již bylo výše řečeno, Nejvyšší správní soud se v souladu s uznávanou doktrínou pro účely vymezení skutku přiklonil k pojetí skutku *de iure*. Při aplikaci tohoto východiska na daný případ městský soud dospěl k závěru, že se *de iure* o totožné skutky nejedná. Vymezení v případě uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání.

31. V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle zákona o cenách, bylo podstatné, že došlo k účtování vyšší než povolené ceny za poskytnutí přepravy taxislužbou, přičemž právně relevantním následkem tohoto jednání bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy. V případě jednání žalobce, která byla postižena prvostupňovým rozhodnutím, se jednalo o zaznamenání průběhu přepravy neodpovídajícího realitě, zaznamenání neurčitých informací v dokladu o zaplacení a následné vyhotovení záznamu o přepravě neodpovídajícího realitě, nýbrž právě zkreslenému údaji o zaznamenaném průběhu přepravy tak, aby byl původní nepravdivý údaj pokud možno zastřen.
32. Jde o tři sice provázaná, avšak stále jasně oddělitelná jednání žalobce, která na sebe v čase navazovala tak, aby tvořila logickou posloupnost směřující k těmto cílům. Lze tak vnímat izolovaně zaznamenání nepravdivé vzdálenosti uskutečněné přepravy, na ni navazující jednání, které mělo znemožnit kontrolu takto uskutečněné přepravy za použití neurčitého údaje definujícího start a cíl trasy přepravy, a následně, další maskující jednání, které mělo vyvolat dojem, že vzdálenost zaznamenaná taxametrem je v souladu s realitou. Všechna tato, byť ve svých dílčích komponentech a způsobených následcích poněkud odlišná, jednání porušila následující zájmy chráněné zákonem, kterými jsou zájem na pravdivě zachyceném průběhu přepravy a zájem na zachování možnosti transparentní kontroly služeb poskytovaných cestujícím taxislužby.
33. I zde tedy došlo ke spáchání několika samostatných skutků *de iure*, o nichž by případně bylo lze vést samostatné řízení. Soud dospěl k závěru, že v případě žalobce nešlo o případ, kdy by byl dvakrát potrestán za tentýž skutek, neboť se jednalo o skutky odlišné a samostatné rozhodování mělo logické opodstatnění už jen v odlišných zákonem chráněných zájmech, které byly protiprávním jednáním žalobce porušeny, z nichž každý spadá do jiné oblasti úpravy veřejné správy.
34. Co se týče odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, který žalobce použil na podporu své argumentace, že byl správním orgánem neoprávněně postižen za jeden a tentýž skutek, konstatuje soud, že podstatou tohoto rozsudku je (mimo jiné) pouze obecné konstatování možnosti analogického užití § 12 odst. 2 přestupkového zákona v případě reálné konkurence (vícečinného souběhu) správních deliktů při nedostatku speciální úpravy, tedy aplikaci tzv. absorpční zásady. Nejvyšší správní soud však v tomto kontextu také zdůraznil, že ačkoliv použití této zásady může mít místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, nic to nemění na tom, že delikvent bude uznán vinným ze spáchání více správních deliktů.
35. V rámci námitky, že o všech správních deliktech žalobce mělo být vedeno společné řízení a sankce měla být uložena podle zásady absorpční ve smyslu § 12 odst. 2 přestupkového zákona, odkazoval žalobce na řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu, mezi jinými pak na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 5 A 98/2001-36, dle něž je-li jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů, k jehož projednání je příslušný též správní orgán, uloží sankci dle zásady

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

absorpční. Vzhledem k výše uvedenému nepovažuje městský soud toto rozhodnutí za přílehlavé k dané situaci, neboť jak již bylo vysvětleno výše, v případě žalobce se jednalo o více jednání a více skutků, které od sebe byly rozděleny různými právně relevantními následky.

36. Ve vztahu k nutnosti vedení společného řízení o všech správních deliktech žalobce a ukládání sankce dle zásady absorpční odkazoval žalobce také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328. Co se týče postupu při ukládání sankcí, odkazoval v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34. I zde se však jedná o postup správního orgánu v případě, že jedno jednání či opomenutí právnické či fyzické osoby naplňuje zároveň skutkovou podstatu více deliktů současně. Soud se v citovaném rozhodnutí zabýval otázkou, zda za situace, kdy je u všech těchto deliktů dána příslušnost jediného správního orgánu a je o nich rozhodováno jediným rozhodnutím, má být uložena za každý správní delikt samostatná pokuta, nebo zda má být uložena sice jediná pokuta, která je součtem jednotlivých „dílků“ pokut za každý z těchto deliktů, anebo zda je možné uložit pouze jedinou pokutu v rámci zákonného rozpětí stanoveného pro jeden z těchto deliktů. Takto byl přijat závěr, že při nedostatku výslovné úpravy v daných zvláštních zákonech nezbyvá než podle obecně přijímaných pravidel logického výkladu právních předpisů použít *per analogiam legis* právní úpravu, která je řešené problematice v oblasti ukládání sankcí za správní delikty nejbližší. Touto nejbližší úpravou analogicky použitelnou je ustanovení § 12 odst. 2 přestupkového zákona.
37. Podle § 12 odst. 2 přestupkového zákona za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný. Ze znění citovaného ustanovení vyplývá, že je jeho použití spjato se situací, kdy je o více přestupcích téhož pachatele vedeno společné řízení. Vedení společného řízení je v přestupkovém zákoně upraveno v § 57 odst. 1, dle něž jestliže se pachatel dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení. Pro účely vedení společného řízení tedy zákon požaduje kumulativní splnění dvou podmínek, a to jednak porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a jednak příslušnost téhož správního orgánu k jejich projednání. Již z výše uvedeného rozboru jednotlivých skutků vysvítá, že žalobce porušil právní povinnosti zasahující dvě různé oblasti veřejné správy. Na jedné straně cenovou regulaci vztahující se k poskytování specifické služby, na straně druhé pak žalobce porušil podmínky provozování silniční dopravy motorovými vozidly prováděné za účelem podnikání.
38. Co se týče správních orgánů příslušných k projednání jednotlivých správních deliktů, dle § 17 odst. 5 zákona o cenách je k projednání správních deliktů dle tohoto zákona v prvním stupni příslušný cenový kontrolní orgán. Dle § 4a odst. 1 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen“) může obec svým nařízením v rozsahu a za podmínek uvedených v rozhodnutí ministerstva stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem. Dle druhého odstavce citovaného ustanovení provádí cenovou kontrolu obecní úřad. Obecní úřad ukládá, vybírá a vymáhá pokuty za porušení cenových předpisů. Dle § 5a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen jsou působnosti stanovené krajskému úřadu nebo obecnímu úřadu podle tohoto zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

výkonem přenesené působnosti. Dle § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) vykonávají orgány hlavního města Prahy přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánů obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak. Dle § 81 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze vykonává přenesenou působnost hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy. Je tedy třeba opravit tvrzení žalovaného, že se nejedná o výkon státní správy, nýbrž o vynucování pravidel stanovených samosprávou. Naopak, jedná se o státní správu vykonávanou v přenesené působnosti orgány místní samosprávy.

39. V případě správních deliktů dle zákona o silniční dopravě dle § 34 odst. 1 písm. a) tohoto zákona vykonává státní správu v této oblasti Ministerstvo dopravy a dopravní úřady, přičemž dopravním úřadem je Magistrát hlavního města Prahy.
40. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pro řízení v prvním stupni je příslušný týž správní orgán. Dichotomie se však objeví v případě odvolacího řízení, kde je k projednání podaného odvolání příslušné v případě správního deliktu dle zákona o cenách Ministerstvo financí (vizte § 89 odst. 1, § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 2 zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen), zatímco v případě správních deliktů dle zákona o silniční dopravě je k projednání odvolání příslušné Ministerstvo dopravy (vizte § 89 odst. 1, § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 34 odst. 1, odst. 8 zákona o silniční dopravě). Již jen z tohoto rozdělení odvolacích správních orgánů je zřejmé, že předmětné správní delikty spadají do dvou různých oblastí veřejné správy zaštitěné různými ústředními správními úřady. Podmínky pro analogický postup dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona tak zjevně nebyly naplněny.
41. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán I. stupně neměl povinnost vést o správních deliktech žalobce společné řízení ve smyslu § 57 odst. 1 přestupkového zákona. Za dané situace tak mohl v případě řízení o správním deliktu správní orgán I. stupně postupovat dle § 140 správního řádu, dle něž správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Z dikce tohoto ustanovení je tak zřejmé, že zde správní řád správnímu orgánu dává pouze možnost konat společné řízení, avšak jeho vedení neukládá jako povinnost.
42. Má-li být § 57 odst. 1 přestupkového zákona pouze procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 přestupkového zákona a je-li zjevné, že v daném případě nebylo možné této procesní cesty využít, není možné se domáhat nutnosti analogické aplikace § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Nadto, za předpokladu, že by za všechny žalobcovy zmiňované správní delikty byla uložena „úhrnná“ pokuta, v níž by bylo zohledněno jak porušení zákona o cenách, tak porušení zákona o silniční dopravě, není jasné, který z odvolacích správních orgánů by měl a mohl rozhodovat o případně podaném odvolání a posuzovat přiměřenost uložené „úhrnné“ pokuty i pro oblasti veřejné správy mimo jeho odbornost.
43. Naopak všechny delikty žalobce dle zákona o silniční dopravě dle prvostupňového rozhodnutí byly projednány ve společném řízení a sankce, která byla žalobci za jejich spáchání uložena, byla ukládána při zohlednění aplikace absorpční zásady, jak je ostatně uvedeno na str. 5 prvostupňového rozhodnutí. Podmínky pro tento postup zde byly

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

bezezbytku splněny, neboť se jednalo o porušení povinností v téže oblasti veřejné správy, k jejichž projednání byl příslušný týž správní orgán. Není tedy pravdivé ani tvrzení žalobce, že správní orgán ukládal pokutu dle kumulativní zásady *quod delicta, tot poenae*, neboť tam, kde to bylo možné, zásadu absorpční aplikoval. Separátní uložení pokuty za porušení jiné právní povinnosti dle jiného právního předpisu v jiné oblasti veřejné správy, k jejímuž přezkumu je příslušný jiný ústřední správní orgán, není aplikací kumulativní zásady.

44. Druhým žalobním bodem byla žalobcem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí spočívající ve vnitřním rozporu mezi zněním výroku a odůvodněním. Také tuto námitku žalobce vyhodnotil městský soud jako nedůvodnou. Výrok napadeného rozhodnutí mění prvostupňové rozhodnutí tak, že prodloužil lhůtu k úhradě pokuty z původních 15 dnů na šest měsíců. Následně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zabýval posouzením, zda uložená pokuta může mít pro žalobce likvidační charakter. V rámci těchto úvah zohlednil také možnost žalobce, v případě, že nebude v jeho silách v průběhu stanovené šestiměsíční lhůty pokutu uhradit, požádat ve smyslu § 156 odst. 1, odst. 5 ve spojení s § 160 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, o tzv. posečkání, resp. rozložení úhrady pokuty na splátky. Nejednalo se tak o rozpor mezi stanovením půlroční lhůty k úhradě pokuty ve výroku a stanovením šestileté lhůty v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nýbrž o to, že žalovaný žalobci naznačil postup, kterého by bylo možné dále využít v případě, že by se s úhradou uložené pokuty dostal do bezvýchodné situace. Co se týče zmínky o měsíční splátce ve výši 770 Kč, byla pouze hypotetickým výpočtem pro případ, že by tento postup žalobce v budoucnu využil a bylo mu umožněno uloženou pokutu splácet postupně v průběhu oněch zmiňovaných šesti let. Samotná částka 770 Kč pak byla pouze početní chybou, kterou posléze žalovaný osvětlil. Tuto námitku žalobce tedy městský soud neshledal důvodnou.
45. Městský soud se tedy neztotožnil ani s jednou výše uvedenou žalobní námitkou. Výše bylo nicméně opakovaně naznačeno, že na postup při projednání správního deliktu je možné při nedostatku zvláštní úpravy přiměřeně aplikovat ustanovení přestupkového zákona. Vzhledem ke skutečnosti, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), postupoval městský soud v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, dle něž pokud krajský soud ve správním soudnictví rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. Městský soud se tedy v daném případě zabýval také tím, zda správní orgány v případě žalobce měly postupovat již podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Tato zásada je také vyjádřena přímo v § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že „na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“ K otázce relevantních hledisek pro posouzení, kdy je určitá právní úprava pro pachatele příznivější,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

se vyjádřil Ústavní soud již v nálezu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000, v němž uvedl: „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.“ Tento závěr pak potvrdil, i pokud jde o přestupky například v nálezu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Tyto závěry byly následně Nejvyšším správním soudem shrnuty tak, že orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení řešící přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější. Pokud úprava výhodnější není, má se použít úprava účinná v době spáchání přestupku (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019 – 40).

46. V kontextu posouzení, která právní úprava bude pro pachatele příznivější, se městský soud na prvním místě zabýval podmínkami prekluze předmětných správních deliktů. Dle § 36 odst. 1 věta druhá zákona o silniční dopravě, ve znění účinném v rozhodné době, lze řízení o uložení pokuty zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se dopravní úřad, orgán kraje v přenesené působnosti nebo Ministerstvo dopravy o porušení uvedených povinností dozvěděl, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy k porušení došlo. Pro zahájení řízení o deliktu byla citovaným ustanovením tedy stanovena jednoletá subjektivní a maximální pětiletá objektivní lhůta s tím, že zákon nestanovil promlčecí lhůtu, po jejímž uplynutí by odpovědnost zanikla.
47. Nejvyšší správní soud takové stanovení lhůty pro projednání deliktu chápe jako období „otevřené subjektivní lhůty“, v němž (dle logiky věci) pokud dojde k pravomocnému rozhodnutí před uplynutím objektivní lhůty, nemůže dojít k promlčení deliktu (k tomu srov. odst. 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 3 As 117/2018 – 37). Aplikováno na projednávanou věc tak k projednání deliktu, pokud bylo řízení zahájeno v subjektivní lhůtě jednoho roku, muselo dojít nejpozději do 5 let od spáchání skutku.
48. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky pak právní úpravu promlčení, sjednotil v § 30, kdy stanovil promlčecí dobu v délce jednoho nebo tří let. Dle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky činí délka promlčecí doby 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Dle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku, přičemž dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Dále je třeba aplikovat § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něž v případě žalobce došlo k přerušení promlčecí doby, v důsledku čehož počala běžet promlčecí doba nová. Vzhledem k tomu, že se v případě žalobce jednalo o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, dojde k zániku odpovědnosti dle zákona o odpovědnosti za přestupky nejpozději 5 let od spáchání přestupku. Z výše uvedeného je tak zřejmé, že odpovědnost za správní delikty / přestupky spáchané žalobce není promlčena, a dále, že stran zákonné úpravy promlčení odpovědnosti za ně pro žalobce není pozdější právní úprava příznivější.

49. Dalším relevantním aspektem bylo posouzení pravidel pro konání společného řízení, neboť v prvostupňovém rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o více správních deliktech žalobce. Jak již bylo uvedeno výše, přestupkový zákon upravoval vedení společného řízení v § 57 odst. 1. Zákon o odpovědnosti za přestupky tak činí v § 88 odst. 1, který stanoví, že pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení. Zákon o odpovědnosti za přestupky tedy stejně jako přestupkový zákon požaduje kumulativní splnění dvou podmínek, jednak se musí jednat o porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, jednak musí být k jejich projednání příslušný týž správní orgán. Rozdíl však nastává v úpravě pravidel pro ukládání sankcí v případě, že bylo vedeno společné řízení. Dle § 12 odst. 2 přestupkového zákona se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se uplatní obdobné pravidlo, avšak dále je v druhém odstavci posledně citovaného ustanovení zakotveno pravidlo, že jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, může správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Z tohoto hlediska by tedy bylo pro žalobce naopak příznivější použití přestupkového zákona, který v sobě oproti pozdějšímu zákonu o odpovědnosti za přestupky neměl zakotvenu možnost aplikace asperační zásady.
50. Dále městský soud shledal, že dle ustanovení § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější. Kritéria, která je třeba při určení druhu správního trestu a jeho výměry zohlednit, jsou upravena v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. V kontextu projednávané věci se pak jeví významným zejména § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něž má správní orgán přihlídnout mj. k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. V případě žalobce se jednalo o více skutků, které spolu však věcně souvisely, byť zasahovaly dvě různé oblasti veřejné správy a ve správním řízení v projednávané věci nebyl projednán společně delikt na úseku zákona o cenách. Nutnost zohlednění také tohoto kritéria při stanovení druhu a výměry ukládané sankce hodnotí městský soud v dané věci jako natolik významnou, že dle jeho názoru má potenciál, i přes možnost hypotetické aplikace asperační zásady dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, být v konečném důsledku pro žalobce variantou příznivější. Zatímco aplikace asperační zásady uvedené v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v případě žalobce pouze hypotetickou možností, u níž by však vhodnost jejího využití záležela na uvážení správního orgánu, kritérium uvedené v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky by správní orgán ukládající sankci zohlednit musel a musel by se s ní také argumentačně vypořádat v odůvodnění.
51. Lze shrnout, že ačkoliv se městský soud neztotožnil se žádnou ze žalobcem uplatněných námitek, shledal, že žalovaný pochybil, když nepostupoval v souladu s § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, nezabýval se důsledně posouzením, která z relevantních zákonných úprav bude stran stanovení druhu a výměry sankce pro žalobce příznivější, a v konečném důsledku aplikoval právní předpis, který žalobci nezaručuje při

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

stanovení druhu a výměry sankce zohlednění, že již byl za související skutek potrestán dle zákona o cenách.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal důvodnou a napadené rozhodnuto pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.
53. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé – žaloba) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Městský soud dále dodává, že repliku žalobce ze dne 17. 8. 2020 nepočítal jako samostatný úkon právní služby, neboť v tomto podání žalobce pouze jinými barvitějšími slovy opakoval tatáž tvrzení jako v podané žalobě. Replika neobsahovala žádný komplikovanější rozbor věci ani uvedení nových skutečností. Celkem tak náklady řízení činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Praze 22. dubna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.