



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2019, č. j. 35/2019-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2020, č. j. 10 A 99/2019 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) byl žalobce jako dopravce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), ve znění účinném do 30. 6. 2020, a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobce nezajistil, aby se při poskytování taxislužby dne 21. 11. 2017 od 9:50 do 10:10 na trase z ulice Rytířská 10, Praha 1 na ulici V Pevnosti 13, Praha 4 ve vozidle nacházel doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a také provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Uvedeným jednáním proto porušil též § 9 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o silniční dopravě a § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Magistrát žalobci za přestupky uložil pokutu ve výši 150 000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím snížil uloženou pokutu na 120.000 Kč, upravil údaj o datu její splatnosti a o sídle žalobce, ve zbytku rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl. Žalobce poukázal na nezákonnost kontroly a vadu řízení spočívající v nevyslechnutí svědků. Tyto námitky neshledal městský soud relevantními, neboť k totožným námitkám se správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu již nesčetněkrát vyjádřily. Přizvání třetích osob k provedení kontroly není nezákonné, pokud tyto osoby neprovádí celou kontrolu. To se však v této věci nestalo. Městský soud odkázal na judikaturu kasačního soudu, se kterou se ztotožnil. Správní orgány nemusí předvolat osoby provádějící kontrolu jako svědky k výsledku, neboť skutečnosti zjištěné při kontrole mohou být jediným podkladem rozhodnutí. K námitce stran výše uložené sankce městský soud uvedl, že žalovaný své rozhodnutí zdůvodnil a vysvětlil, proč tuto pokutu snížil o 30 000 Kč. Žalobce namítal, že správní orgány nezohlednily jeho majetkové a osobní poměry. Této námitce však městský soud nepřisvědčil, neboť žalobce nedoložil podklady, ze kterých by vyplývaly podrobnosti o jeho osobních a majetkových poměrech. Na výši sankce nemohla mít vliv ani délka správního řízení, neboť tu není správní orgán povinen zohlednit.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Poukázal na žalobní argumentaci týkající se posuzování obdobných případů a stanovení výše pokuty. Správní orgány musí řádně odůvodnit výši pokuty, zvláště poměřují-li stěžovatelův případ s jinými obdobnými případy, které však v rozhodnutí nekonkretizují. Návrh na provedení důkazu podobnými rozhodnutími žalovaného nemohl městský soud odmítnout tvrzením, že je měl doložit stěžovatel. Stěžovatel totiž nedisponuje databází rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný měl podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod odkázat na tato rozhodnutí, aby mohl stěžovatel zjistit, jakými úvahami se žalovaný řídil. Současně stěžovatel odkázal na pravidla rozložení důkazního břemene v civilním řízení, která se podle něj vztahují i na soudní řízení správní.

[5] Další kasační námitka směřuje vůči posouzení přítěžujících okolností. Jako přítěžující okolnost nelze podle stěžovatele hodnotit nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Podstatou přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je to, že dopravce v rozporu s § 21 odst. 1 tohoto zákona provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Jedná se o přestupek postihující nezaevidování vozidla jako vozidla taxislužby a jeho následné provozování. Není-li však vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby, nelze dovozovat ani přítěžující okolnost spočívající v neoznačení vozidla předepsaným způsobem (žlutou střešní svítilnou s nápisem TAXI) a nevybavení taxametrem. Jinak řečeno, skutková podstata podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě vylučuje užití těchto skutečností jako přítěžujících okolností, neboť mohou být vyžadovány u dopravce pouze v případě vozidla, které je evidováno jako vozidlo taxislužby.

[6] Městský soud se také nezabýval námitkou nedostatečného zohlednění stěžovatelových osobních a majetkových poměrů. Správní orgány totiž nepostupovaly v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, 2092/2010. Jestliže stěžovatel nedoložil své majetkové poměry, měly správní orgány provést jejich posouzení odhadem. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl, že se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobní námitkou posuzování výše pokuty s ohledem na délku správního řízení. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, z nichž městský soud vycházel, podle stěžovatele odporují judikatuře Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Zmínil relevantní judikaturu a také úpravu z oblasti trestního práva. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že do rozhodnutí promítl vývoj ukládaných pokut v čase. Pokud jde o srovnání s jinými případy, stěžovatel nepředestřel žádné konkrétní informace, ačkoliv ustálená praxe je skutkovou otázkou, ohledně níž tížilo stěžovatele důkazní břemeno. K otázce posouzení přitěžujících okolností uvedl, že splnění dalších požadavků, byť mohou být vázány na evidenci vozidla jako vozidla taxislužby, je třeba posuzovat jako přitěžující či polehčující okolnost. Nadto je výčet těchto okolností v § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), pouze demonstrativní. Majetkové poměry nemohly být zohledněny, neboť je stěžovatel neprokázal. Skutečnost, že pokuta stěžovatele zasáhla, souvisí se samotnou podstatou trestu. Pokud jde o poslední kasační námitku, nemohla délka řízení vést ke zmírnění sankce, neboť ta musí mít preventivní i represivní účinek. Žalovaný současně poukázal na to, že promlčecí doba je stanovena na 3, resp. 5 let, po tuto dobu je tak možné účastníky řízení sankcionovat. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

III. 1. Vliv posouzení obdobných případů na stanovení výše pokuty

[9] Stěžovatel uvádí, že žalovaný se nezabýval skutkově obdobnými případy, jelikož na ně konkrétně neodkázal. K tomu je třeba uvést, že zákon o odpovědnosti za přestupky ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nestanoví správním orgánům povinnost konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž vycházejí. Skutkově či právně podobné případy mohou v odůvodnění specifikovat pro posílení přesvědčivosti, pokud tak ale neučiní, nemá to vliv na zákonnost nebo přezkoumatelnost rozhodnutí. Požadavek na rovný přístup k jednotlivým případům a na ochranu legitimního očekávání mohou správní orgány naplnit, aniž by konkrétně odkazovaly na svá dřívější rozhodnutí.

[10] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, vyplývá, že správní praxe slouží toliko jako korektiv excesů při správním trestání. Tato praxe se však může měnit, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí současně nemusí vyjmenovat veškerá rozhodnutí, která osvědčují tuto správní praxi. Jestliže tak neučiní, nepředstavuje takový postup opomenutí, které je způsobilé založit nezákonnost či nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud současně podotýká, že ke spáchání přestupku došlo v listopadu 2017, tedy po vydání rozsudku, který lze považovat za zásadní pro posouzení trestnosti uvedeného jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, v němž se soud zabýval právní povahou uskutečňování přepravy prostřednictvím aplikace Uber). Princip ochrany legitimního očekávání tak nelze ztotožňovat s neměnností (správně)právní praxe (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 – 35, č. 3444/2016 Sb. NSS).

[11] Městský soud shledal, že stěžovatel měl tvrdit a doložit existenci srovnatelných případů, jejichž použití se dovolává. Existence ustálené rozhodovací praxe je skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Proto byl stěžovatel povinen konkrétní rozhodnutí označit či dostatečně určitě specifikovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66, nebo ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99). Nejvyšší správní soud současně poukazuje na to, že tato praxe je zástupci stěžovatele známa z jiných obdobných případů, v nichž vystupoval jako zástupce osob provozujících přepravu prostřednictvím aplikace Uber. Nic mu proto nebránilo rozhodovací praxi žalovaného blíže označit. Městský soud nepochybil, pokud této námitce stěžovatele nepřítakal. Žalovaný dostatečně odůvodnil rozdílnou výši ukládané pokuty, která je projevem individualizace trestu a ukládané sankce a zohlednění skutkových okolností. Závěry městského soudu proto obstojí.

III. 2. Nesprávné posouzení přítěžujících okolností

[12] Pokud jde o zhodnocení námitky nesprávného posouzení přítěžujících okolností, uvádí kasační soud, že výčet v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k jiným okolnostem, pokud mohou ovlivnit posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady *ne bis in idem* nepřipustné, jestliže by tyto okolnosti byly hodnoceny jak z pohledu viny, tak při ukládání trestu. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

[13] Neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Magistrát toto jednání vyhodnotil jako přítěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přítěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto

postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.

III. 3. Posouzení osobních a majetkových poměrů stěžovatele

[14] Stěžovatel také namítl, že správní orgány se při ukládání pokuty nedostatečně vypořádaly s jeho osobními a majetkovými poměry. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, které městský soud aplikoval nesprávně. U podnikající fyzické osoby mají správní orgány přihlížet k osobním a majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Takový postup je odrazem zásady individualizace trestu.

[15] Z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133 vyplývá, že odmítne-li účastník řízení doložit nebo nedoloží-li své majetkové poměry, je správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Nevede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán učinit základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení i na základě odhadu (tzn. do určité míry obdobně jako trestní soud při posouzení majetkových poměrů pachatele odhadem při určování výměry peněžitého trestu; obdobně též rozsudky ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017-33, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 As 311/2017-41).

[16] Stěžovatel k prokázání svých osobních a majetkových poměrů neposkytl potřebnou součinnost, o kterou jej magistrát požádal již v oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 3. 2018, č. j. MHMP 504347/2018. Oznámení současně obsahuje poučení o možnosti stanovení majetkových poměrů odhadem, nebude-li stěžovatel v tomto směru se správním orgánem spolupracovat, což se také stalo. Magistrát proto uvedl, z jakého důvodu nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Žalovaný při hodnocení možné likvidační intenzity výše pokuty konstatoval, že její snížení odpovídá lépe sankcionovanému jednání, jelikož stěžovatel byl dosud bezúhonný. Současně však poukázal na to, že s ohledem na pasivitu stěžovatele stran sdělení jeho majetkových poměrů není žalovanému známo, že by jeho poměry vybočovaly z poměrů jiných provozovatelů taxislužby. Městský soud tak nepochybil, pokud se s tímto posouzením ztotožnil.

[17] Pokud jde o námitku stěžovatele stran provedení odhadu správními orgány, měl v průběhu správního řízení poskytnout údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je prokázat či umožnit správnímu orgánu ověřit jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008-133, bod 38). V tomto ohledu lze konstatovat, že součinnost účastníka řízení odpovídá míře vypořádání správním orgánem. Tuto pasivitu pak stěžovatel nemohl zhojit až v řízení před městským soudem, pokud k žalobě přiložil údaj o svém základu daně z příjmů.

[18] Základ daně z příjmů tak sám o sobě nemůže vést k závěru o likvidační výši pokuty a k jejímu automatickému snížení. Je třeba poukázat na skutečnost, že výčet okolností podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky je demonstrativní. Správní orgán tedy musí

zhodnotit všechny relevantní okolnosti, avšak nemusí vyčerpávajícím způsobem zkoumat každé kritérium uvedené v tomto výčtu či uvedené nad rámec tohoto výčtu. Účelem daného ustanovení je poskytnout správním orgánům kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36). Majetkové poměry tedy bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). Kasační soud však sdílí názor městského soudu, že v průběhu správního řízení a odvolacího řízení nevyšlo najevo, že by pokuta mohla být pro stěžovatele nepřiměřená či dokonce likvidační.

[19] Pokud jde o námitku, že městský soud nezákonně užil zásadu asperace uvedenou v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, nepovažuje kasační soud tuto část odůvodnění napadeného rozsudku za stěžejní. Stěžovatel tvrdí, že přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě považoval žalovaný za formální přestupek, a tedy méně závažný. Žalovaný však poukázal na skutečnost, že tímto přestupkem stěžovatel ztížil identifikaci při kontrole. Z napadeného rozhodnutí tedy nelze seznat, že by se jednalo o přestupek marginální či zanedbatelný. Proto ani poukaz městského soudu na § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky není nezákonný.

III. 4. Nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí

[20] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s poukazem městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, jenž je podle něj v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Kasační soud k této námitce již v obdobných věcech uvedl, že pokud trestní soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédne mj. k délce trestního řízení, trvalo-li nepřiměřeně dlouhou dobu, pak je třeba analogicky takové úvahy provést i při ukládání správního trestu, a to i bez výslovné aproby zákonodárcem (rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40).

[21] Soud neshledal důvod odchýlit se od rozsudku č. j. 9 As 56/2019-28, podle nějž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních (a tedy i v přestupkových) řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Zákonodárce se výslovně rozhodl pro tuto formu „kompenzace“ pouze v případě ukládání trestů v trestním řízení. Rovněž Ústavní soud požadavek snížení trestu jako formy kompenzace nepřiměřené délky řízení neformuloval jako obecné pravidlo. Jedná se o prostředek, který lze užít po posouzení všech individuálních okolností a řady kritérií. Navíc v případě stěžovatele se nejedná o délku řízení natolik nepřiměřenou, že by bez dalšího vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty.

[22] Délka správního řízení tak může být správním orgánem zohledněna, nejde však o úvahu, která by byla povinná, pokud správní orgán neshledá délku řízení významnou z hlediska individualizace trestu. Odkaz městského soudu na rozsudek kasačního soudu č. j. 9 As 56/2019-28 tak není nepřiléhavý a jeho vypořádání, ačkoliv je stručné, lze považovat za dostatečné. Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 29. 3. 2018 a ukončeno vydáním rozhodnutí dne 13. 4. 2018. Dne 17. 4. 2018 stěžovatel podal odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 10. 4. 2019. Délka prvostupňového i odvolacího řízení tedy čítá necelých 13 měsíců. V takovém případě se ani zdaleka nepodobá případům, ve kterých Evropský soud

pro lidská práva dovozuje porušení práva na spravedlivý proces, proto není stěžovatelův poukaz na judikaturu tohoto soudu příležitavý.

[23] Nedodržení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu je vadou správního řízení, avšak tato vada nemůže bez dalšího založit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel navíc zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku stěžovatel nepřispěl. Z těchto důvodů tedy městský soud nepochybil, pokud tyto důvody nepovažoval za právně významné.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu