



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupeného 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, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2019, č. j. 62/2018-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, č. j. 6 A 112/2019 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, č. j. 6 A 112/2019-36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) v návaznosti na kontrolu provedenou formou jízdy objednané přes mobilní aplikaci UberPop rozhodl, že žalobce jako dopravce spáchal přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 12. 2018, a přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobce nezajistil, aby se při poskytování přepravy formou taxislužby dne 10. 10. 2017 ve specifikovaném čase a na specifikované trase ve vozidle nacházel doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a 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 100 000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí magistrátu tak, že uvedl správné ustanovení zákona a prodloužil lhůtu pro náhradu nákladů řízení; ve zbytku rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, v níž namítl porušení ustanovení o správním řízení, nezákonnost a nepřiměřenost výše uložené pokuty, překročení mezí zákonného trestání, vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí magistrátu a nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu zamítl. Odůvodnění výše pokuty považoval za dostatečné a samotnou výši pokuty neshledal jako nepřiměřenou nebo likvidační. Neztotožnil se s žalobní námitkou, podle níž nelze hodnotit nesplnění povinností postižitelných pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem jako přitěžující okolnost, a nepřisvědčil ani zbývající argumentaci.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti uplatnil důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně namítl, že městský soud vesměs buď nereagoval na podstatu žalobních námitek, pozměnil jejich význam nebo užil odlišnou právní úpravu. Z těchto důvodů označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[5] Stěžovatel poukázal na žalobní argumentaci týkající se posuzování obdobných případů a stanovení výše pokuty. Napadené rozhodnutí neobsahuje odkaz na obdobné případy, na něž však žalovaný obecně odkazoval při hodnocení výše pokuty. Navrhl proto provedení důkazu podobnými rozhodnutími z daného období, která měl předložit žalovaný. Neprovedl-li městský soud navržené důkazy, nemůže vyvozovat ani skutkové závěry o tom, že v dané době byly za tyto přestupky ukládány sankce v rozmezí od 70 000 Kč do 120 000 Kč. Podle stěžovatele je žalovaný povinen v rozhodnutí příkladmo identifikovat některá konkrétní rozhodnutí ve skutkově podobných případech. Městský soud nemohl na návrh provedení důkazu rezignovat s tím, že takové případy měl doložit stěžovatel sám. V této souvislosti stěžovatel odkázal na zásady spojené s rozložením důkazního břemene v civilním soudním řízení.

[6] Další kasační námitka souvisí se společenskou nebezpečností jednání a správní praxí v době spáchání přestupku. Stěžovatel v žalobě namítl, že v době spáchání přestupku byla judikatura nestálá, k čemuž odkázal na rozhodnutí soudů v občanskoprávních věcech. Stěžovatel se vyjadřoval nikoliv k trestnosti (jak uvedl městský soud), nýbrž ke společenské nebezpečnosti jednání a jejímu posouzení s přihlédnutím k tehdejšímu rozhodování vyšších soudů, která měla být zohledněna při stanovení výše pokuty. Související odkaz městského soudu na novelu zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), je zmatečný a nesprávný, neboť zákon o silničním provozu na věc vůbec nedopadá. Městský soud patrně rovněž nezkoumal, kdy se měl stát skutek, za nějž byl stěžovatel trestán, a to vzhledem k vývoji judikatury k řešené otázce.

pokračování

[7] Žalovaný neposuzoval konkrétní okolnosti případu s ohledem na zvýšení pokuty podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), svůj postup náležitě nezduvodnil a nepromítl jej do výrokové části rozhodnutí. Související žalobní námitku městský soud přezkoumatelně nevypořádal.

[8] Žalovaný a magistrát jako přitěžující okolnost hodnotili nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Městský soud přehlíží, že podstatou přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je to, že dopravce v rozporu s § 21 odst. 1 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 přitěžující 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 přitěžujících okolností, neboť tyto mohou být vyžadovány u dopravce pouze v případě vozidla, které je evidováno jako vozidlo taxislužby. Dovodil-li městský soud, že povinnost označení vozidla a vybavení taxametrem lze hodnotit při hodnocení závažnosti porušení právních povinností pachatele, jde podle stěžovatele o nelogickou argumentaci. Neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem nelze posuzovat ani prostřednictvím povahy a závažnosti přestupku. Městský soud se nadto nevypořádal s žalobní námitkou týkající se ohrožení řádného vedení účetnictví a poškozování cestujících s ohledem na ochranu spotřebitelů.

[9] Správní orgány nepostupovaly v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, a nestanovily majetkové poměry stěžovatele odhadem. K této argumentaci se městský soud náležitě nevyjádřil. Stejně tak stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem soudu, že překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí samo o sobě nemá následky významné pro úvahu o snížení pokuty. Je na posouzení správního orgánu, jak bude překročení lhůty posuzovat, avšak takovou úvahu musí učinit explicitně.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v napadeném rozhodnutí popsal úvahy, které jej vedly k potvrzení pokuty v dané výši. Stěžovatel si byl navíc vědom povinností stanovených pro provozování taxislužby, neboť byl držitelem příslušné koncese a oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný nedisponuje databází svých rozhodnutí. K vyjádření k žalobě přiložil dvě rozhodnutí, která dokládají rozhodovací praxi v obdobných případech. Z úřední činnosti je mu známo, že zástupce stěžovatele při své činnosti využívá znalosti rozhodnutí žalovaného a odkazuje na ně. Žalovaný odkázal také na dřívější mediální prezentaci povinností dopravců a řidičů při poskytování přeprav zprostředkovaných aplikacemi a medializaci ukládaných pokut. Dodal, že trestání za více deliktů najednou je podle zákona o silniční dopravě běžné.

[11] V rámci úvah o uložení správního trestu žalovaný vycházel z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě a k přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) téhož zákona přihlédl jako k přitěžující okolnosti. Při stanovení výše pokuty zohlednil další skutečnosti jako neoznačení vozidla střešní svítilnou, jménem a příjmením či obchodní

firmou nebo názvem stěžovatele umístěným na vozidle a nevybavení vozidla taxametrem. Současně zohlednil, že při přepravě nebyl narušen veřejný zájem na bezpečnosti cestujících a silničního provozu, neboť přepravu poskytl řidič – držitel oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný rovněž poukázal na závažnost a význam jednání, ohrožení zákonem chráněných zájmů a hodnot ve veřejné dopravě. Vyjádřil se také k otázce hodnocení majetkových poměrů stěžovatele a uvedl, že vzhledem k okolnostem věci nelze předpokládat likvidační charakter uložené pokuty. Délku řízení neshledal jako nepřiměřenou nebo odporující právu na spravedlivý proces.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Při věcném posouzení kasačních námitek vycházel Nejvyšší správní soud z následujících ustanovení zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 12. 2018.

[15] Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 téhož zákona.

[16] Podle § 9 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o silniční dopravě je podnikatel v silniční dopravě povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu *„doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k provádění přepravy vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech“*.

[17] Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 téhož zákona provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.

[18] Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě smí dopravce provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

III. A Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[19] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námítky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho nedostatečném odůvodnění, resp. nedostatečném vypořádání žalobních námitek. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně

pokračování

přezkoumat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že většinu žalobních námitek městský soud přezkoumatelně vypořádal, o čemž svědčí i to, že s nimi stěžovatel obsáhle polemizuje v kasační stížnosti.

[20] Stěžovatel však v žalobě formuloval rovněž eventuální petit, jímž se domáhal případné změny výše uložené pokuty. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 - 45, je žalobce oprávněn pro případ (*ad eventum*), že soud zamítne žalobu jako nedůvodnou, navrhnout, aby soud od uloženého správního trestu upustil nebo jej snížil. Pokud soud žalobu jako nedůvodnou zamítne a o eventuálním petitu týkajícím se moderace trestu nerozhodne, je řízení před soudem zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Pro tuto vadu Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozsudek zruší z úřední povinnosti. Povinnost soudu rozhodnout o návrhu na moderaci i v případě nedůvodné žaloby nelze považovat za projev formalismu, ale naopak za naplnění principu ochrany práv, který dává každému právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[21] Přestože stěžovatel v nyní posuzované věci v žalobě navrhl moderaci pokuty, městský soud v rozsudku tento návrh opomněl vypořádat. O stěžovatelově návrhu na moderaci správního trestu se soud zmínil pouze v části rozsudku popisující obsah žaloby. Ve výroku ani v odůvodnění napadeného rozsudku se však tímto návrhem vůbec nezabýval, tedy neuvedl žádné související skutkové nebo právní důvody a závěry. Z rozsudku proto není zřejmé, zda a jakým způsobem o návrhu rozhodl. Z tohoto důvodu je rozsudek městského soudu v části, v níž se nezabýval návrhem stěžovatele na moderaci uložené pokuty, nepřezkoumatelný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019 - 31). K této vadě přihlédl Nejvyšší správní soud v souladu se závěry rozsudku č. j. 6 As 39/2006 - 45 z moci úřední ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. i přesto, že ji stěžovatel v kasační stížnosti nenamítl.

[22] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je napadený rozsudek z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelný, nebrání tato vada přezkumu dalších kasačních námitek. Jak totiž vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS, důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.

III. B Vliv posouzení obdobných případů na stanovení výše pokuty

[23] Podle stěžovatele nelze z napadeného rozhodnutí seznat, jak žalovaný postupoval při stanovení výše pokuty s ohledem na skutkově obdobné případy. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, však nestanoví správním orgánům povinnost v odůvodnění konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž při

rozhodování vychází. Skutkově či právně obdobné případy mohou správní orgány pro posílení přesvědčivosti v odůvodnění specifikovat, pokud tak však neučiní, nemá to vliv na zákonnost nebo přezkoumatelnost rozhodnutí. Požadavek na rovný přístup k jednotlivým případům a ochranu legitimního očekávání mohou správní orgány naplnit, aniž by odkazovaly na svá konkrétní dřívější rozhodnutí.

[24] Stěžovatel v žalobě podotkl, že nedisponuje databází správních rozhodnutí; zároveň ale tvrdil, že rozhodovací praxe správních orgánů v případech týkajících se přeprav prostřednictvím aplikace Uber je značně rozkolísaná. Jestliže v žalobě namítl rozpor správních rozhodnutí s dřívější rozhodovací praxí, bylo na něm, aby současně doložil, že správní orgány v rozhodné době v typově srovnatelných věcech rozhodovaly odlišným způsobem, resp. že napadené rozhodnutí bylo excesem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 - 33, nebo ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 Azs 191/2020 - 51). Existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba 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).

[25] Navzdory značné obecnosti žalobní námitky rozporu rozhodnutí s dřívější rozhodovací praxí byl městský soud povinen vypořádat se se souvisejícím důkazním návrhem. V souvislosti s tvrzením o nestálé rozhodovací praxi žalovaného stěžovatel navrhl provedení důkazu podobnými případy z rozhodovací praxe žalovaného v rozmezí let 2017 a 2018. Městský soud se přitom tímto důkazním návrhem vůbec nezabýval. Platí, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení. Vždy je však povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 72, a také bohatá judikatura Ústavního soudu k otázce opomenutých důkazů, např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94). Městský soud proto své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž z tohoto důvodu.

III. C Rozhodovací praxe v době spáchání přestupku a společenská nebezpečnost jednání stěžovatele

[26] Stěžovatel namítl nestálost rozhodovací praxe v době spáchání přestupku, která se měla promítnout do úvah o stanovení výše pokuty. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 291/2016 - 136, jímž soud zrušil do té doby pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38, byl vydán až dne 31. 10. 2017, tedy po dni, kdy došlo ke spáchání přestupku. Ke dni přestupkového jednání stále platily závěry rozsudku městského soudu č. j. 1 A 96/2015 - 38, podle nichž v rozhodné době (v tam řešené věci na začátku roku 2015) zákon neomezoval sdílenou přepravu realizovanou prostřednictvím aplikace UberPop. Stěžovatel odkázal také na civilní judikaturu vrchních soudů, která přepravu nekvalifikovala jako klasickou taxislužbu, nýbrž jako jinou smluvní službu v oblasti dopravy.

[27] Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, podle něhož následky dysfunkce veřejné moci nelze klást k tíži jednotlivce (rozsudky ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, č. 1746/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009 - 61, č. 2408/2011 Sb.

pokračování

NSS). Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že v době spáchání přestupku relevantní judikatura skutečně nebyla ustálená. V tomto směru pro výklad zásadní a rovněž medializovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 291/2016 - 136, který změnil do té doby platné závěry, byl vydán až s třítydenním odstupem poté, co se stěžovatel přestupku dopustil. Uvedený rozsudek rovněž relativizoval dřívější závěry civilních soudů, na něž se stěžovatel odvolával. Za této situace Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele, že správní orgány měly brát při ukládání správního trestu tuto okolnost v potaz a zohlednit ji při stanovení výše pokuty. Neustálenost či proměnlivost judikatury správních soudů nelze klást k tíži pachatele přestupku. V případě, že judikatura dosud nezaujala jasný postoj k posouzení určité činnosti, resp. toho, zda materiálně naplňuje znaky určité skutkové podstaty, mají správní orgány ukládat spíše mírnější sankce, které budou působit více výchovně a signalizovat problematičnost takového jednání. Pokuty ukládané v dřívějších letech by proto měly odrážet případnou omluvitelnou neznalost přestupců a neustálenost právního posouzení vytýkaného jednání. Jinak řečeno, je legitimním a vhodným postupem, pokud správní orgán nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště není-li rozhodovací praxe stabilní (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 A 187/2019 - 51), v souladu se zásadou *in dubio mitius*. Až spolu s ustálením rozhodovací praxe a zvýšením společenského povědomí o trestnosti jednání lze funkce správního trestu naplňovat prostřednictvím ukládání vyšších pokut, samozřejmě v mezích zákona a po zvážení veškerých pro věc relevantních okolností.

[28] Městským soudem zmíněná novelizace zákona o silničním provozu (patrně myšlen zákon č. 304/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) pak skutečně nepřinesla žádné pro věc podstatné změny. Platí tedy, že správní orgány měly při ukládání pokuty zohlednit dosavadní nestálost rozhodovací praxe soudů, neboť novelizací nedošlo k vyjasnění relevantní právní úpravy.

III. D Užití asperační zásady

[29] Stěžovatel zdůraznil, že v případě zvýšení pokuty postupem podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky musí být tento postup výslovně a pečlivě odůvodněn a promítnut i ve výrokové části rozhodnutí. Městský soud podle stěžovatele nevypořádal přezkoumatelně související žalobní námitku.

[30] Zákon o odpovědnosti za přestupky dává správnímu orgánu možnost při ukládání správního trestu za více přestupků využít kromě absorpční zásady (§ 41 odst. 1) fakultativně též asperační zásadu (§ 41 odst. 2). Důvody pro využití asperační zásady musí být seznatelné z odůvodnění správního rozhodnutí, jímž je pachateli zpřísněný správní trest uložen (Brož, J. In: Bohadlo, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 41).

[31] Magistrát při odůvodnění výše pokuty uvedl, že horní hranice sazby činila 350 000 Kč, přičemž stěžovateli mohla být při postupu podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena pokuta až do výše 420 000 Kč. Jedná se spíše o srovnání procentuální výše skutečně uložené pokuty s nejvyšší možnou sazbou pokuty

v případě využití asperační zásady. Správní orgány k tomuto srovnání přistoupily patrně proto, aby ilustrovaly, že podle jejich mínění nebyla uložená pokuta nepřiměřeně vysoká a mohla dosáhnout mnohem vyšších částek. Žalovaný poté doplnil úvahy v tom smyslu, že v souvislosti se zavedením asperační zásady došlo ke snížení horní sazby pokuty za přestupek provozování taxislužby vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby z částky 500 000 Kč na 350 000 Kč. Tyto úvahy slouží také k ilustraci toho, že snížení horní sazby pokuty nebylo projevem nižší společenské škodlivosti, nýbrž zavedení možnosti využití asperační zásady. Výše pokuty se navíc pohybovala v mezích nezvýšené sazby, tj. k využití asperační zásady správní orgány reálně nepřistoupily. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

III. E Nesprávné posouzení přitěžujících okolností

[32] Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení přitěžujících okolností. K tomu kasační soud uvádí, že výčet přitěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřípustné jen tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu. K ničemu takovému však v nyní posuzované věci nedošlo.

[33] Magistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přitěžující 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 přitěžujících 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. F Posouzení osobních a majetkových poměrů stěžovatele

[34] Stěžovatel také uvedl, 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. Dodal přitom, že citované usnesení je částečně překonáno vývojem právní úpravy. U podnikající fyzické osoby mají správní orgány přihlížet k osobním a

pokračování

majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Jedná se o vyjádření zásady individualizace ukládaného trestu.

[35] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 - 133 platí, že odmítneli účastník řízení doložit nebo nedoložili 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).

[36] Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej magistrát požádal již v oznámení o zahájení řízení. V oznámení jej současně poučil o případné nutnosti stanovení majetkových poměrů odhadem, nebude-li stěžovatel v tomto směru se správním orgánem spolupracovat, což se také stalo. Magistrát proto v rozhodnutí pouze obecně uvedl, proč nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Žalovaný při hodnocení možné likvidační intenzity výše pokuty provedl odhad, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce je podnikající fyzickou osobou. Při odhadu zohlednil v té době aktuální výši průměrné hrubé mzdy a vzal v potaz rovněž dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. magistrátem citovaný rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 - 41, v němž soud nehledal pokutu v totožné výši uloženou v roce 2006 při provozování taxislužby v Praze za likvidační). Postupu žalovaného, který za dané situace a pasivity stěžovatele využil alespoň odhadu stěžovatelových majetkových poměrů, proto v obecné rovině nelze nic vytknout. Namítá-li stěžovatel, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měl v průběhu správního řízení poskytnout základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodným způsobem doložit či umožnit správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008 - 133, bod 38). Úroveň součinnosti účastníka řízení tak do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům. Stále však platí, že při stanovení výše pokuty měly správní orgány zohlednit především nestálost rozhodovací praxe.

[37] Hodnocení městského soudu je v této části třeba korigovat, neboť stěžovatel likvidační charakter pokuty v odvolání namítal. Stejně tak předpokladem pro uplatnění závěrů usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008 - 133 není jen aktivita účastníka řízení. Právě pro případy jeho pasivity a nemožnosti vycházet z jiných údajů vyslovil Nejvyšší správní soud právo správního orgánu stanovit osobní a majetkové poměry účastníka řízení odhadem.

III. G Nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí

[38] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti namítl, že překročení zákonných lhůt pro vyřízení věci v přestupkovém řízení, tedy řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zakládá povinnost správního orgánu zabývat se touto okolností při posuzování výše pokuty.

[39] Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ovšem neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud proto již dříve dospěl k závěru, že *„tato forma ‚kompenzace‘ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“* (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, bod 21). Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky. Rozhodnou-li se však délku správního řízení zohlednit, musí své úvahy zřetelně promítnout do odůvodnění rozhodnutí.

[40] Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 30. 5. 2018, kdy bylo stěžovateli prostřednictvím zástupce doručeno oznámení o zahájení řízení, a ukončeno dne 13. 6. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatele předložil magistrát žalovanému dne 18. 6. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 9. 5. 2019. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 správního řádu, sice nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. 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. Podle Nejvyššího správního soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Kasační stížnost stěžovatele je v podstatné míře důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věta první zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem výše vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení městský soud zejména posoudí žalobní návrh stěžovatele na moderaci uloženého trestu a vypořádá se s důkazním návrhem, který stěžovatel uplatnil v žalobě.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 28. května 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu