



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Hany Veberové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş. (PEGASUS AIRLINES)**
se sídlem Aeropark Yenışehir Mah. Osmanlı Bulvarı No: 11/A, Kurtköy
34912, Pendik-İstanbul, Turecko, registrační číslo: 261186
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jaroslavem Zahradníčkem
se sídlem Praha 1, Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**
se sídlem Nad štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného správního orgánu ze dne 10. 2. 2020, č. j. MV-15906-3/OAM-2020, a ze dne 7. 2. 2020, č. j. MV-15931-3/OAM-2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky (dále též „žalovaný“) ze dne 10. 2. 2020, č. j. MV-15906-3/OAM-2020 a ze dne 7. 2. 2020, č. j. MV-15931-3/OAM-2020 (dále též „napadená rozhodnutí“), kterými byla zamítnuta odvolání žalobce proti rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie letiště Praha Ruzyně (dále též „ICP“ či „prvostupňový správní orgán“), konkrétně rozhodnutí:

- ze dne 18. prosince 2019, č. j. CPR-28336-9/ČJ-2019-930504-SD, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 600 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), kterého se dopustil žalobce tím, že dne 25. 7. 2019 dopravil linkou PC 301 z Istanbulu-Sabihiy do Prahy čtyři cizinky, a to tři cizinky bez cestovních dokladů a platných víz a jednu cizinku bez platného víza. Konkrétně se jednalo o čtyři státní příslušnice Syrské arabské republiky, které se orgánům cizinecké a pohraniční policie prokázaly identifikačními doklady občanů Spolkové republiky Německo „Identity Card“ (ID)
- ze dne 2. prosince 2019, č. j. CPR-20968-13/ČJ-2019-930504-SD, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců, kterého se dopustil žalobce tím, že dne 27. 5. 2019 dopravil linkou PC 301 z Istanbulu-Sabihiy do Prahy cizinku bez cestovního dokladu. Konkrétně státní občanku Moldavské republiky, která se prokázala orgánům cizinecké a pohraniční policie neoprávněně pozměněným cestovním pasem.

II. Žalobní body

- Žalobce ve své první žalobní námitce konstatoval, že podle jeho názoru je nutné při posuzování daného případu vyjít z doslovného znění zákon o pobytu cizinců. Ten v ustanovení § 104 odst. 1 stanoví, že: *„Letecký dopravce nesmí z území státu, který není smluvním státem, na území dopravit cizince, který nemá cestovní doklad nebo vízum, je-li vzhledem k účelu a cíli cesty potřebné nebo je-li podmínkou pobytu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území.“* Zákon tedy ukládá dopravci (žalobci) zajistit, aby jím dopravený cestující měl vždy příslušný cestovní doklad a vízum, je-li vyžadováno.
- Zatímco dopravce může prověřit, jestli cestující fyzicky „má“ cestovní doklad nebo příslušné vízum, nemá tento požadavek nahrazovat povinnost provádět řádnou „hraniční kontrolu“, jejíž provedení náleží výhradně příslušným orgánům policie České republiky, které jsou k tomu náležitě vybaveny a zákonem výslovně zmocněny, a to zejména z hlediska vrchnostenských pravomocí a donucovacích prostředků. V tomto ohledu je dle žalobce nutné zmínit zejména ustanovení § 5 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které výslovně ukládá cizincům strpět ověření pravosti cestovního dokladu při hraniční kontrole. Taková pravomoc přitom není svěřena leteckému dopravci, ačkoliv by po něm bylo vyžadováno plnění stejných povinností, jako je požadováno po orgánech policie České republiky. Jen při řádné hraniční kontrole přitom bylo podle názoru žalobce možné zjistit, že se jedná o pozměněný cestovní doklad. Rovněž je třeba upozornit na ustanovení § 9 zákona o pobytu cizinců, které umožňuje policii České republiky odepřít vstup na území České republiky mimo jiné v případě, že cizinec nemá platný cestovní doklad, resp. předloží padělaný nebo pozměněný cestovní doklad. Ani takováto vrchnostenská pravomoc není zákonem o pobytu cizinců svěřena žalobci a nelze proto po něm vyžadovat, aby hraniční kontrolu prováděl ve stejném rozsahu jako policie České republiky.
- Orgány policie České republiky (nikoli letecký dopravce) zároveň odpovídají za to, aby na území České republiky nebyla vpuštěna osoba, která nesplňuje podmínky vstupu. V opačném případě by musel zákon o pobytu cizinců výslovně stanovit, že skutková podstata přestupku dle § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je založena na tom, že letecký

dopravce dopraví na území ČR cizince, který „*nesplňuje podmínky vstupu*“ namísto prostého „*nemá cestovní doklad*“.

5. Pro úplnost žalobce uvedl, že ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyžaduje po dopravci, aby ověřil výhradně skutečnost, zda cizinec „*má cestovní doklad*“. Pokud by zákonodárce skutečně chtěl, aby letecký dopravce kontroloval, zda má či nemá pozměněný cestovní doklad, výslovně by toto uvedl v rámci ustanovení § 104 zákona o pobytu cizinců. V jiných ustanoveních totiž s tímto termínem zákon o pobytu cizinců běžně pracuje; srov. například ustanovení § 9 odst. 1 písm. b), § 9 odst. 3 písm. a), bod 2, § 20 odst. 5 písm. a), § 117 odst. 7, která výslovně pracují s termínem „*padělaný*“ či „*pozměněný*“ cestovní doklad.
6. Žalobce dále uvedl, že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby k dané situaci nedošlo. Žalobce má řádně zavedený a kontrolovaný postup a v posuzovaných případech naprosto v souladu se zákonem o pobytech cizinců ověřil, že příslušní cestující mají zjevně pravé cestovní doklady, případně též oprávnění pro vstup na území ČR.
7. Žalobce ve své *druhé žalobní námitce* uvedl, že výše uvedená rozhodnutí jsou nezákonná v důsledku absence aplikace absorpční metody a neuložení pokuty v „úhrnu“ za vícero přestupků, o nichž správní orgán měl konat společné správní řízení. V posuzovaném případě je zřejmé, že absorpční metoda vůbec aplikována nebyla, ačkoliv aplikována být měla. V souvislosti s tím nebyl ani uložen jeden společný úhrnný trest.
8. Žalobce již ve svém odvolání zdůraznil, že dle ustálené judikatury je podstatou správné aplikace absorpční zásady uložení pokuty (trestu) za nejzávažnější přestupek, resp. za přestupek nejprísněji pokutovatelný, když přísnější trest pohlcuje tresty mírnější za ostatní méně závažné přestupky. Existence souběhu (tj. ostatních méně závažných přestupků) je následně zohledněna jako přitěžující okolnost tím, že zpravidla navýší základ pro ukládanou úhrnnou pokutu.
9. Žalobce trvá na tom, že by případná výsledná výše pokuty ve správních řízeních neměla být určována kumulativní metodou, tedy aby *správní orgány ve svých rozhodnutích uváděly pokuty za jednotlivé přestupky*. V souladu s tím je třeba trvat na požadavku na určení, jakou konkrétní výši pokuty ukládá správní orgán za nejzávažnější přestupek (určí se tak základ pro výpočet úhrnné pokuty), tak dále i na uvedení konkrétního a přezkoumatelného rozsahu (míry) zvýšení tohoto „základu“ pokuty, a to ve vztahu ke každému z dalších případných přestupků, které správní orgán považuje za přitěžující okolnost, jež má vliv na výši sankce, popř. konstatování, že některý z přestupků nepovažoval správní orgán za přitěžující okolnost, a tedy tento přestupek neměl vliv na konečnou výši ukládané úhrnné pokuty.
10. Dále žalobce uvedl, že i Nejvyšší správní soud zastává jednoznačný názor, že v těchto případech, kdy je výsledkem uložení několika pokut v několika samostatných řízeních, musí být aplikována absorpční zásada, která znamená – volně řečeno – že v později projednávaných případech musí být zohledněny pokuty uložené v dřívějších případech (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu, č. j. 2As 426/2017 - 62 ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6As 116/2017 - 53 ze dne 12. 7. 2017 a č. j. 1As 28/2009 - 62 ze dne 18. 6. 2009).
11. V souvislosti s výše uvedeným považuje žalobce za zásadní pochybení při aplikaci absorpční metody a (ne)ukládání úhrnné pokuty, resp. odůvodnění obou rozhodnutí o odvolání, když žalovaný (v souvislosti s pochybením prvostupňového orgánu) nekonal v rozporu s ustanovením § 88 zákona o přestupcích společné řízení o všech přestupcích,

jejichž skutková podstata se týkala *porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a jejichž projednání byl prvostupňový orgán příslušný*, přestože ke spáchání několika z nich došlo ještě před zahájením prvního správního řízení.

12. Žalovaný se v rozhodnutích o odvolání vyjádřil k aplikaci absorpční metody pouze stručně v tom smyslu, že „*k namítanému použití absorpční zásady odvolací orgán uvádí, že tuto nelze v posuzovaném případě uplatnit, neboť se v daném konkrétním případě jedná o jeden přestupek a výše pokuty se řídí počtem dopravených cizinců, přičemž pokuta se dle ust. § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládá za každého dopraveného cizince. Uvedené ustanovení tedy kumulaci sankce přímo předpokládá a předepisuje.*“ Takové vyjádření žalovaného však není dle žalobce pravdivé.
13. Podle názoru žalobce však tato právní úprava rozhodně nezakládá možnost aplikovat kumulativní metodu. Aplikace této metody nenalézá oporu v právním řádu a vede mimo jiné k absurdním závěrům o výši ukládané sankce. Aplikaci kumulační zásady žádným způsobem neodůvodňuje ani výslovné znění ustanovení § 157 zákona o pobytu cizinců.
14. Žalobce ve své *třetí žalobní námitce* uvedl, že nebyl splněn požadavek na náležité (dostatečně konkrétní) odůvodnění správním orgánem určené výše pokuty ukládané v rámci obou rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen, že na řádném odůvodnění výše pokut, aby bylo možné přezkoumat, zda skutečně byla náležitě zohledněna všechna zákonná kritéria relevantní pro ukládané pokuty, včetně všech v řízení projednávaných přestupků, a tedy zda stanovené výše pokut nejsou výsledkem libovůle správního orgánu, resp. zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení či zda volné uvážení nezneužil.
15. Žalobce dále ve stručnosti zrekapituloval bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce oprávnění správních soudů k přezkumu pokut uložených správními orgány za přestupky (dříve správní delikty), zejména pak rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4As 22/2008 - 121 ze dne 22. 7. 2008, č. j. 4As 14/2005 - 84 ze dne 20. 4. 2006 a č. j. 4As 22/2005 - 68 ze dne 25. 1. 2006.
16. Žalobce uvedl, že v rozhodnutích o odvoláních žalovaný žádná pochybení neshledal, a to přestože prvostupňový orgán v rozhodnutích paušálně uděluje pokutu metodou „*150 000 Kč za osobu*“ bez jakéhokoli bližšího zhodnocení konkrétních skutkových okolností a bez odůvodnění, které by odpovídalo výše zmíněným požadavkům. Prvostupňový orgán pouze přebírá ustálené formulace, které uvádí pravidelně ve svých rozhodnutích a nijak například neposuzuje charakter padělaných dokladů (jak bylo objektivně obtížné rozpoznat, že se jednalo o padělek), neposuzuje národnost osob nelegálně dopravených do České republiky, neposuzuje a u žalovaného neověřuje skutkové okolnosti daná situace atd.
17. Žalobce ve své *čtvrté žalobní námitce* poukázal i na ústavněprávní rozměr celé problematiky. Žalobce považuje za zcela protiústavní, aby za daný přestupek byla stanovena minimální výše pokuty v tak značné výši, která činí 100 000 Kč, a to ve vztahu k přepravě jednoho jediného cizince. Pokud by z různých důvodů bylo do České republiky dopraveno více cizinců bez cestovního dokladu či víza a byla by aplikovaná kumulační zásada (jak činí správní orgány) automaticky to znamená pokutu v řádu milionů Kč. Nejen z těchto důvodů považuje žalobce řízení takovouto spodní hranici pokuty za v rozporu se svými ústavními právy, zejména právem vlastnit majetek, který požívá ústavněprávní ochrany ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

18. Nad rámec výše uvedeného žalobce uvedl, že pokud by správní soud výše popsané specifické skutkové okolnosti případu nepovažoval za důvody pro nezákonnost napadených správních rozhodnutí, pak by se nepochybně muselo jednat o skutkové okolnosti, pro které je třeba uloženou *pokutu hodnotit jako zjevně nepřiměřenou*.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

19. Žalovaný se plně ztotožnil s řádným odůvodněním předchozích řízení, resp. zjistil veškeré skutkové okolnosti, a to zejména, že cizinci cestovali bez řádného cestovního dokladu pro vstup na území České republiky. Z podrobného odůvodnění napadených rozhodnutí i jim předcházejících správních řízení plyne jednoznačný fakt, že žalobce dopravil na území cizinky bez platných cestovních dokladů a bez platných víz. Byl tak učiněn nezvratný závěr, že k rozpoznání neoprávněného pozměnění cestovního dokladu nebylo v daném případě potřeba ani zvláštního technického vybavení, nadstandartních znalostí, či vynaložení úsilí ve zvýšené míře apod. Je také jednoznačně na žalobci, aby byl vybaven alespoň základními technickými prostředky.
20. Žalovaný rovněž neprokázal odůvodnění či splnění žádných liberačních důvodů na straně žalobce. Ze strany žalobce pak byla naplněna skutková podstata přestupku za správní delikt podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Ze strany žalobce tak dále potažmo nebyly splněny jeho povinnosti dané mezinárodními dokumenty, srov. Schengenský hraniční kodex ze dne 9. 3. 2016, když další povinnosti dopravců stanoví ANNEX 9 (Příloha 9), viz dle spisu, k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví. Žalobce je tak povinen přijmout všechna opatření nezbytná k tomu, aby se ujistil, že cestující vlastní všechny potřebné dokumenty předepsané státem tranzitu, resp. cíle cesty. To se v tomto případě nestalo.
21. Povinnost žalobce kontrolovat cestovní doklady je jasně a nepochybně zakotvena národními i mezinárodními předpisy, které byly implementovány do právního řádu České republiky. Pokud se pak jedná o vlastní žalobní námitky, byly již dle žalovaného vypořádány v obou správních rozhodnutích, respektive jejich odůvodněních a na které tak v podrobnostech plně odkázal.
22. Letecké společnosti Pegasus Airlines byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za každou dopravenou osobu, která se žalovanému jeví jako zcela přiměřená, v souladu s ustanovením § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území ČR (100 000 – 500 000 Kč) a byla stanovena na dolní hranici sazby. Přitom prvostupňový správní orgán přiměřeně postupoval v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly ve výši ukládaných pokut za správní delikty při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů.

IV. Řízení před správními orgány

Skutek I.

23. Dne 27. 5. 2019 byla žalobcem, konkrétně linkou 301 z Istanbulu - Sabihy do Prahy, s pravidelným příletem v 15:30 hodin, dopravena do České republiky státní občanka Moldavské republiky P. E., narozená dne X, která se při pobytové kontrole prokázala biometrickým cestovním pasem Moldavské republiky č. X, platným do 7. 12. 2028. Uvedená cizinka zamýšlela vstoupit na území České republiky.

24. Protože vizuální kontrolou cestovního pasu Moldavské republiky bylo pojato podezření, že byl neoprávněně pozměněn, byl předán specialistům ICP letiště Praha - Ruzyně k vypracování odborného posudku. Specialistům ICP letiště Praha - Ruzyně byl také předán průkaz totožnosti občana Moldavské republiky č. X, který výše uvedená cizinka dále předložila.
25. Vzniklé podezření se následně potvrdilo při dalším prověření (viz odborné vyjádření o posouzení pravosti cestovního pasu Moldavské republiky a průkazu totožnosti Moldavské republiky ze dne 27. 5. 2019, vedené ve správním spise pod č. j.: CPR-20968-4/ČJ-2019-930535. Bylo zjištěno, že cestovní pas Moldavské republiky byl neoprávněně pozměněn. Stránky 1 a 2 byly odstraněny a nahrazeny stránkami jinými. Stránky byly provedeny odlišnou tiskovou technikou oproti originálu. Toto bylo patrné např. provedením tisku čísla dokladu, tisku názvů rubrik, tisku personalizace dokladu. Na datové stránce byl viditelný detail původní stránky, která byla odříznuta a nahrazena stránkou s údaji předkladatele. Rozdílná byla i reakce datové stránky v UV spektru. Podle závěrů odborného vyjádření bylo pozměnění viditelné bez použití speciálních pomůcek. Průkaz totožnosti občana Moldavské republiky pak neobsahoval žádné neoprávněné změny nebo zásahy.
26. Rozhodnutím č. j.: CPR-20968-13/ČJ-2019-930504-SD ze dne 2. 12. 2019, uložil ICP letiště Praha - Ruzyně letecké společnosti podle ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců pokutu ve výši 150 000 Kč za přestupek podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kterého se dopravce dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 104 odst. 1 téhož právního předpisu dopravil na území cizinku bez cestovního dokladu. Současně byla letecké společnosti uložena podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.
27. Rozhodnutí napadla letecká společnost včas podaným odvoláním. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro vyhovění odvolání, předal odvolání se spisovým materiálem a svým stanoviskem Ministerstvu vnitra, kam bylo doručeno dne 9. 1. 2020.
28. Z odvolání vyplývá, že letecká společnost žádá o zrušení rozhodnutí a zastavení řízení. Odvolatel sdělil, že Policie České republiky se dopustila pochybení při posuzování skutkového stavu věci, respektive při aplikaci právních předpisů na zjištěný skutkový stav. Dále, i kdyby byl přestupek spáchán, bylo na místě aplikovat ustanovení o zproštění odpovědnosti účastníka řízení. Odvolatel také považuje udělenou pokutu za zcela nepřiměřenou okolnostem. Podle názoru odvolatele Policie České republiky zcela opomněla aplikovat tzv. absorpční zásadu s ohledem na ostatní současně probíhající řízení.

Skutek II.

29. Ze spisového materiálu žalovaného dále vyplývá, že dne 25. 7. 2019 byli linkou PC 301 z Istanbulu - Sabihy do Prahy, s pravidelným příletem v 13:35 hodin, dopraveni žalobcem do České republiky čtyři státní příslušníci Syrské arabské republiky, kteří se při pobytové kontrole prokázali identifikačními doklady občanů Spolkové republiky Německo „*Identity Card*“ (ID):

B. A., nar. X, ID č. X, vydaný na totožnost T. G. B. A., nar. X, státní přísl. Německo,

M. N., nar. X, ID č. X, vydaný na totožnost P.-L. T. S., nar. X, státní přísl. Německo,

A. H., nar. X, ID č. X, vydaný na totožnost Q. S., nar. X, státní přísl. Německo,

A. N., nar. X, ID č. X, vydaný na totožnost T. F., nar. X, státní přísl. Německo

30. Výše uvedené cizinky nedisponovaly letenkami na pokračující let a zamýšlely vstoupit na území České republiky. Protože vizuální kontrolou ID občanů Spolkové republiky Německo bylo pojata podezření, že byly neoprávněně pozměněny, byly tyto ID doklady předány specialistům ICP letiště Praha - Ruzyně k vypracování odborného posudku. Vzniklé podezření se následně potvrdilo při dalším prověření (viz odborná vyjádření o posouzení pravosti ze dne 25. 7. 2019, vedená ve správním spise pod č. j.: CPR-28336-4/ČJ-2019-930532).
31. Bylo zjištěno, že ID občana Spolkové republiky Německo č. X, byl neoprávněně pozměněn tím, že na jeho přední stranu byla přes originální fólii dokladu nanесena neoriginální ultratenká fólie s dotiskem podobenky, která dokreslila podobu držitele do podoby předkladatele. Uvedené bylo zřejmé z poškození UV jištění v oblasti podobenky, z mírné odlišnosti sekundární holografické podobenky, v koaxiálním světle byl patrný zastřený obrys sériového čísla dokladu. Podle závěrů odborného vyjádření bylo pozměnění rozpoznatelné bez použití jakékoli speciální techniky.
32. ID č. X, byl totožně neoprávněně pozměněn tím, že na jeho přední stranu byla přes originální fólii dokladu nanесena neoriginální ultratenká fólie s dotiskem podobenky, která dokreslila podobu držitele do podoby předkladatele. Uvedené bylo zřejmé z poškození UV jištění v oblasti podobenky, z mírné odlišnosti sekundární holografické podobenky, v koaxiálním světle byl patrný zastřený obrys sériového čísla dokladu. Podle závěrů odborného vyjádření bylo pozměnění rozpoznatelné bez použití jakékoli speciální techniky.
33. ID občana Spolkové republiky Německo č. X, vydaný na totožnost P. – L. T. S., nar. X, státní přísl. Německo, byl neoprávněně pozměněn tím, že na jeho přední stranu byla přes originální fólii dokladu nanесena neoriginální ultratenká fólie s dotiskem podobenky, která dokreslila podobu držitele do podoby předkladatele. Uvedené bylo zřejmé z poškození UV jištění v oblasti podobenky, z mírné odlišnosti sekundární holografické podobenky, v koaxiálním světle byl patrný zastřený obrys čísla dokladu. Podle závěrů odborného vyjádření bylo pozměnění rozpoznatelné bez použití jakékoli speciální techniky. U této cestující byl následně nalezen cestovní pas Syrské arabské republiky č. X, vydaný na totožnost M. N., nar. X, státní přísl. SYR, který byl podle závěrů odborného vyjádření pravý.
34. ID občana Spolkové republiky Německo č. X, byl pak neoprávněně pozměněn tím, že na jeho přední stranu byla přes originální fólii dokladu nanесena neoriginální ultratenká fólie s dotiskem podobenky, která dokreslila podobu držitele do podoby předkladatele. Uvedené bylo zřejmé z poškození UV jištění v oblasti podobenky, z mírné odlišnosti sekundární holografické podobenky, v koaxiálním světle byl patrný zastřený obrys čísla dokladu. Podle závěrů odborného vyjádření bylo pozměnění rozpoznatelné bez použití jakékoli speciální techniky.
35. Rozhodnutím č. j.: CPR-28336-9/ČJ-2019-930504-SD ze dne 18. 12. 2019, uložil ICP letiště Praha - Ruzyně letecké společnosti podle ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu

cizinců pokutu v celkové výši 600 000 Kč za přestupek podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kterého se dopravce dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 104 odst. 1 téhož právního předpisu dopravil na území čtyři cizince, a to tři cizince bez cestovních dokladů a platných víz a jednu cizinku bez platného víza. Současně byla letecké společnosti uložena podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

36. Rozhodnutí napadla letecká společnost včas podaným odvoláním. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro vyhovění odvolání, předal odvolání se spisovým materiálem a svým stanoviskem Ministerstvu vnitra, kam bylo doručeno dne 9. 1. 2020.
37. Z odvolání vyplývá, že letecká společnost žádá o zrušení rozhodnutí a zastavení řízení. Odvolatel sdělil, že Policie České republiky se dopustila pochybení při posuzování skutkového stavu věci, respektive při aplikaci právních předpisů na zjištěný skutkový stav. Dále, i kdyby byl přestupek spáchán, bylo na místě aplikovat ustanovení o zproštění odpovědnosti účastníka řízení. Odvolatel také považuje udělenou pokutu za zcela nepřiměřenou okolnostem. Podle názoru odvolatele Policie ČR zcela opomněla aplikovat tzv. absorpční zásadu s ohledem na ostatní současně probíhající řízení.
38. Žalobou napadenými rozhodnutími Ministerstva vnitra České republiky ze dne 10. 2. 2020, č. j. MV-15906-3/OAM-2020 a ze dne 7. 2. 2020, č. j. MV-15931-3/OAM-2020, byla odvolání žalobce proti rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie letiště Praha - Ruzyně, zamítnuta jako nedůvodná. Odvolací orgán přezkoumal napadená rozhodnutí ICP letiště Praha - Ruzyně v plném rozsahu, přičemž v napadených rozhodnutích ani v řízeních, které jejich vydání předcházela, nebyla odvolacím orgánem zjištěna žádná pochybení správního orgánu prvního stupně, jejichž následkem by byl nesoulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo jeho nesprávnost, mající vliv na výrok rozhodnutí. Skutkový stav, který vzal správní orgán prvního stupně za základ napadeného rozhodnutí má oporu ve správním spise, nevyžadoval doplnění. Jakým způsobem správní orgán hodnotil podklady pro rozhodnutí, a proč je tak hodnotil, je dostatečně určité a srozumitelně popsáno v odůvodnění rozhodnutí.

V. Posouzení věci soudem

39. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti dle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem po poučení soudem vyslovili souhlas.
40. Žaloba není důvodná.
41. Žalobce má za to, že rozhodnutí žalovaného jsou v rozporu s právními předpisy a jsou nesprávné, když se dle žalovaného dopustil správního deliktu podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců tím, že dne 27. 5. 2019 a dne 25. 7. 2019 dopravil linkou PC 301 z Istanbulu - Sabihy do Prahy - Ruzyně celkem pět cizích státních příslušníků, kteří

se prokázali orgánům cizinecké a pohraniční policie neoprávněně pozměněnými cestovními doklady.

42. Podle ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*Letecký dopravce nesmí z území státu, který není smluvním státem, na území dopravit cizince, který nemá cestovní doklad nebo vízum, je-li vzhledem k účelu a cíli cesty potřebné nebo je-li podmínkou pobytu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území.*“
43. Podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „*Letecký dopravce se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz dopravy cizince na území podle § 104 odst. 1.*“
44. Podle ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců „*Za správní delikt se uloží pokuta od 100 000 Kč do 500 000 Kč za každého cizince, jde-li o přestupek podle odstavce 1 nebo 2 a cizinec byl dopraven z území státu, který není smluvním státem, anebo jde-li o správní delikt podle odstavce 3.*“

Posouzení důvodnosti žalobních námitek

A)

45. Žalobce ve své první žalobní námitce tvrdí, že zákon o pobytu cizinců ukládá dopravci (žalobci), aby ověřil výhradně skutečnost, zda cizinec „*má cestovní doklad*“. Zatímco dopravce může prověřit, jestli cestující fyzicky „*má*“ cestovní doklad nebo příslušné vízum, nemá tento požadavek nahrazovat povinnost provádět řádnou „*hraniční kontrolu*“, jejíž provedení náleží výhradně příslušným orgánům policie České republiky, které jsou k tomu náležitě vybaveny a zákonem výslovně zmocněny, a to zejména z hlediska vrchnostenských pravomocí a donucovacích prostředků. Taková pravomoc přitom není dle žalobce svěřena leteckému dopravci, ačkoliv by po něm bylo vyžadováno plnění stejných povinností, jako je požadováno po orgánech policie České republiky.
46. K posouzení otázky správnosti aplikace uvedeného ustanovení na jednání žalobce je nutno příslušnou právní normu správně interpretovat, tedy pomocí výkladových metod přiřadit právnímu textu určitý význam, a to jak s přihlédnutím ke znění právní normy, tak s přihlédnutím účelu a cílům, které právní předpis sleduje. Základní metodou je jazykový (gramatický) výklad. Použití pouze gramatického výkladu norem však z povahy jazyka jako takového nevede vždy k dosažení správného výsledku. Pokud jazykový výklad nevede k jednoznačnému a smysluplnému závěru, je třeba k interpretaci použít ostatní výkladové metody (např. systematický, teleologický, logický atd.). Pokud zákonodárce přistoupil k regulaci podmínek vstupu, pobytu a vycestování cizinců formou abstraktních norem obsažených v zákoně, sledoval tím nepochybně určitý účel, ke kterému je pak nezbytné při výkladu také přihlídnout.
47. Účelem zákonodárce bylo nepochybně v daném případě postihovat nelegální migraci cizinců a s ní spojenou trestnou činnost na území České republiky a potažmo v rámci celé Evropské unie vzhledem k zapojení České republiky do Schengenského prostoru. Účelem Hlavy XIV zákona o pobytu cizinců, upravující správní delikty, tedy i ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pak postihnout nejen samotné cizince za tam uvedené správní delikty, ale i fyzické a právnické osoby svým jednáním umožňujícím protiprávní jednání těchto cizinců.
48. Pokud by soud vycházel pouze z výkladu jazykového citovaného ustanovení, bylo by možno dojít k závěru uvedenému žalobcem, že dopravce bude odpovědný za správní delikt, pokud dopraví na území České republiky cizince bez jakéhokoliv cestovního

dokladu. Argumentem ad absurdum pak lze však dospět k závěru, že by dopravce mohl beztestně na území České republiky dopravit cizince prokazujícího se jakýmkoliv cestovním dokladem, tedy i vlastním již neplatným cestovním dokladem, příp. cestovním dokladem jiné osoby znějící na její jméno a s její fotografií, tedy takovým dokladem, který by nemusel být ani pozměněn. Je zřejmé, že pouze jazykový výklad uvedeného zákonného ustanovení tedy neobstojí, neboť by byl v rozporu s účelem zákona, který má zabezpečit, aby na území České republiky vstupovali ti cizinci, kteří disponují takovými doklady, které je vstoupit na území republiky opravňují. Mezi takové doklady nepochybně patří i platný a vlastní cestovní doklad. Pokud je jazykový výklad právního textu v rozporu s účelem, kterého chtěl zákonodárce dosáhnout nebo je-li interpretované ustanovení nejasné, je třeba přistoupit k dalším metodám výkladu, resp. vybrat z několika možných výkladů ten, kterým lze tento účel nejlépe naplnit. Z výše uvedeného vyplývá, že pouze jazyková interpretace předmětného ustanovení, předložená žalobcem, vede k neúčelnému a absurdnímu závěru, k popření samotného smyslu a existence předmětného ustanovení.

49. Soud má za to, že ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit tak, že dopravce se dopustí správního deliktu tehdy, pokud na území České republiky dopraví cizince nejen bez jakéhokoli cestovního dokladu, ale i s padělaným cestovním dokladem, s pozměněným cestovním dokladem cizí osoby nebo s dokladem sice vlastním, ale neplatným. Naopak se dopravce tohoto deliktu nedopustí, jestliže dopraví cizince, která má svůj vlastní platný cestovní doklad. K uvedenému soud ještě doplňuje, že podle jeho názoru lze požadovat, aby dopravce měl povinnost provést aspoň základní kontrolu cestovních dokladů a pokud přepraví někoho, jehož cestovní doklad je zjevně padělaný, tak je na místě závěr o tom, že takový dopravce porušuje svoji povinnost. Nelze však zároveň uzavřít, že dopravce musí odhalit každý (třeba technicky velmi dobře zvládnutý) padělek a pokud se mu to nepovede, tak je odpovědný za správní delikt. Dopravce tak povinnost poruší, pokud dopraví cizince s padělaným cestovním dokladem, s pozměněným cestovním dokladem cizí osoby, je-li padělání či pozměnění zřejmé při běžné kontrole bez použití speciální techniky. Tento závěr na posouzení věci nic nemění, neboť z rekapitulace správního spisu plyne, že v nyní posuzované věci byly padělky/pozměněné doklady seznatelné i pouhým pohledem.
50. Vzhledem k výše uvedenému neshledal soud tuto námitku žalobce důvodnou, výkladem ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dospěl k závěru, že uvedeného správního deliktu se dopustí dopravce, který dopraví na území České republiky cizince, který nemá svůj vlastní platný cestovní doklad. Jen takový cizinec, který má doklad, který je jeho vlastním a platným dokladem je oprávněn na území České republiky vstoupit. Cílem a smyslem uvedeného právního ustanovení je zabezpečit, aby bylo zamezeno vstupu na území České republiky těm cizincům, kteří takovým platným dokladem nedisponují.
51. Předložené doklady dle žalobce nejevily žádné známky padělání, které by bylo zjiitelné při běžné letištní kontrole. K této námitce je nutno konstatovat, že pochybnosti o tom, zda cestovní doklady nebyly pozměněny, vznikly na základě vizuální kontroly. To znamená, že podezření o pozměnění cestovních dokladů bylo zjištěno vizuálně a teprve následně byly pochybnosti o tom, zda nedošlo k zásahu do cestovních dokladů potvrzeno odborným vyjádřením, které vypracovali specialisté na vyhodnocování dokladů ICP a ML Praha - Ruzyně. Jestliže byly zjištěny vizuálním způsobem pochybnosti o tom, na kolik cestovní doklady nebyly zfalšovány, lze mít za to, že tyto pochybnosti měly být zjištěny vizuální kontrolou na místě odletu.

52. Žalobce dále poukázal na to, že z ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že správní delikt je naplněn, dopraví-li na území cizince bez cestovního dokladu a nebyla vůle zákonodárce, aby dopravce se stal odborným místem pro zjišťování padělaných a pozměněných cestovních dokladů s tím, že v případě, kdyby chtěl sankcionovat situaci, kdy by cestující měl neplatný cestovní doklad, zvolil by jinou textaci právní normy. Pokud jde o výklad ustanovení §157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, lze odkázat na odůvodnění tohoto rozsudku, z něhož vyplývá, že soud výkladem dospěl k závěru, že správní delikt je naplněn tehdy, dopraví-li dopravce na území České republiky cizince bez platného a vlastního cestovního dokladu.
53. Jak již bylo uvedeno, soud má za to, že byly splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby sankce byla žalobci uložena, povinnosti dopravce vyplývají ze zákona o pobytu cizinců. Oprávnění žalovaného uložit pokutu rovněž vyplývá z uvedeného zákona. Ze samotné skutečnosti, že zákon výslovně neuvádí, že dopravce nesmí přepravit na území České republiky cizince bez platného a vlastního cestovního dokladu, nelze dovodit, že toto oprávnění má, když ze zákona o pobytu cizinců vyplývá, že ke vstupu na území republiky jsou oprávněni vstoupit jen ti cizinci, kteří naopak takovými dokumenty disponují.

B)

54. Žalobce ve své *druhé žalobní námitce* tvrdí, že výše uvedená rozhodnutí jsou nezákonná v důsledku absence aplikace absorpční metody a neuložení pokuty v „úhrnu“ za vícero přestupků, o nichž správní orgán měl konat společné správní řízení.
55. Podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“) *„Jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.“*
56. O souběh přestupků se jedná, jestliže správní orgán osobě, která byla uznána vinnou ze spáchání více přestupků, ukládá úhrnný trest. Za této situace lze uvažovat o vyměření trestu podle jedné ze tří zásad:
- 1) Zásada kumulační, tj. sčítací: dochází ke sčítání jednotlivých trestů.
 - 2) Zásada absorpční, tj. pohlcovací: při výměře trestu se použije nejvyšší z horních hranic ukládaných trestů a v tomto rozmezí se trest uloží, je opakem zásady kumulační. Z této zásady vychází české právo.
 - 3) Zásada asperační (zaostřovací): trest se v rámci sazby stanovené na čin nejprísněji trestný z těch, které se sbíhají, určitým způsobem zостří (lze překročit nejvyšší přípustnou trestní sazbu, trest však není prostým matematickým součtem), např. uložením nad horní hranicí trestní sazby. Tato zásada je kombinací předchozích možností.
57. Koná-li se o dvou a více sbíhajících se přestupcích téhož pachatele společné řízení, pak se pachateli ukládá úhrnný správní trest. Ten by měl být vzhledem k judikatuře ukládán i tehdy, nebyly-li přestupky projednány ve společném řízení (k tomu srov. rozhodnutí publikované ve Sbírce Nejvyššího správního soudu č. 2248/2011), k čemuž dochází nejčastěji z důvodu příslušnosti různých správních orgánů (i to je odlišnost od úpravy v trestním právu, kde je příslušný k rozhodování o všech trestných činech jeden orgán, tedy soud). Úhrnný správní trest se ukládá podle zákonného ustanovení, které se vztahuje na

přestupek nejprísněji trestný (zásada absorpce). S ohledem na to, že pokuta je nejtypičtějším druhem správního trestu ukládaným za přestupek, je třeba přísnost správního trestu posuzovat podle horní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Horní hranice nemusí být stanovena pouze pevnou částkou, ale ve výjimečných případech též procentní sazbou, kdy základ tvoří například výše obratu, zisku apod. Budou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

58. Nicméně v případě přestupků je situace svým způsobem komplikovanější, neboť zákonodárce nezvolil úpravu souhrnného a úhrnného trestu obdobně, jak bylo učiněno v případě trestněprávních předpisů. Důvodem je s největší pravděpodobností skutečnost, že zatímco v případě trestných činů rozhodují soudy, v případě přestupků rozhoduje celá škála orgánů veřejné moci, kteréžto spolu nemají zpravidla ani žádné přímé hierarchické či jiné obdobné vztahy. Zákon o odpovědnosti za přestupky tudíž upravuje pouze úhrnný správní trest (byť jej takto ani výslovně neoznačuje), jenž je možné uložit v případě přestupků projednaných ve společném řízení.
59. Podle ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců „*Za správní delikt se uloží pokuta od 100 000 Kč do 500 000 Kč za každého cizince, jde-li o přestupek podle odstavce 1 nebo 2 a cizinec byl dopraven z území státu, který není smluvním státem, anebo jde-li o správní delikt podle odstavce 3.*“
60. Ve výše uvedeném případě se však ani zásada absorpce neuplatní jak tvrdí žalobce, neboť se v daném konkrétním případě jedná o jeden přestupek a výše pokuty se řídí počtem dopravených cizinců, přičemž pokuta se podle ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládá za každého dopraveného cizince. Tedy v uvedeném případě se uplatní zásada kumulační, v rámci níž dochází ke sčítání jednotlivých trestů.

C)

61. Žalobce ve své *třetí žalobní námitce* uvádí, že nebyl splněn požadavek na náležité (dostatečně konkrétní) odůvodnění správním orgánem určené výše pokuty ukládané v rámci obou rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen, že na řádném odůvodnění výše pokut, aby bylo možné přezkoumat, zda skutečně byla náležitě zohledněna všechna zákonná kritéria relevantní pro ukládané pokuty, včetně všech v řízení projednávaných přestupků, a tedy zda stanovené výše pokut nejsou výsledkem libovůle správního orgánu, resp. zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení či zda volné uvážení nezneužil.
62. Podle názoru soudu správní orgán prvního stupně i žalovaný dostaly svým povinností uvedeným v ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vzaly v úvahu okolnosti rozhodné pro uložení pokuty. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, který vyhodnotil tento správní delikt jako závažný, když dopravení cizinců bez platných cestovních dokladů a bez platných víz je hrubým zanedbáním povinností žalobce jako dopravce, a zohlednil i skutečnost, že nelegální migrace představuje pro Českou republiku vážné nebezpečí. Správní orgány logicky a přezkoumatelně uvedly, jaká kritéria považovaly pro posouzení věci za klíčová a zároveň vysvětlily, jak se hodnocení promítlo do výše uložené pokuty.
63. Soud rovněž neshledal důvody pro moderaci uložené pokuty. K moderaci pokuty je podle § 78 odst. 2 s. ř. s. možné přistoupit jedině tehdy, pokud byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Pokud soud neshledá zjevnou nepřiměřenost pokuty, nemůže vstoupit do role správního orgánu a na místo správního uvážení sám rozhodnout, jaká pokuta by

měla být uložena. Soud neshledal pokutu jako zjevně nepřiměřenou, neboť byla uložena ve spodní polovině zákonného rozpětí. Dle tvrzení žalovaného je v obdobných případech ICP letiště Praha - Ruzyně ukládána i jiným leteckým společnostem za dopravení cizince bez platného cestovního dokladu a bez platného víza z území státu, který není smluvním státem, pokuta ve výši 150 000 Kč za jednoho cizince. Žalobce rovněž neuvedl žádné důvody pro moderaci uložené pokuty.

64. Je nutno uvést, že soudu nepřísluší nahradit správní úvahu ohledně uložení sankce. Správní orgán má při ukládání sankce volnost správního uvážení, přičemž je vázán principy správního rozhodování, mezi které patří zákonnost, spravedlnost, individualizace a přiměřenost. Při určení druhu sankce a její výměry pak měl správní orgán přihlédnout k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění apod. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce a tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.
65. Podle soudu je žádoucí, aby se výše sankce projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální, ale i generální prevence. Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený.
66. K užití moderačního práva se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1Afs 1/2012 – 36 (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná i na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „*použitím moderačního práva soud nabrazuje správní uvážení správního orgánu ... Moderace práva soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10Ca 250/2003-48, publikovaný pod č. 560/2005 ve Sbírce NSS)...* V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“ Jak vyplývá z citované judikatury, moderace uložené sankce soudem přichází v úvahu pouze tehdy, je-li uložena pokuta zjevně nepřiměřená.
67. Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta není pokutou zjevně nepřiměřenou, když její výše odpovídá obdobným případům a taktéž zjištěným okolnostem případu a plní preventivní a represivní funkci. Dle soudu její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Úvaha provedená správními orgány se jeví jako dostatečná a mající oporu v provedeném dokazování.
68. Soud dospěl k závěru, že došlo k porušení povinnosti uložené žalobci ustanovením § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pouze v důsledku vlastní nepozornosti ze strany žalobce. Žalobcem přijatá opatření tedy nebyla v daném případě účinná, jelikož je v místě odbavení povinen učinit veškerá možná opatření, kterými by předešel porušování povinnosti uložených mu zákonem o pobytu cizinců.

69. Žalobce ve své čtvrté žalobní námitce poukazuje i na ústavněprávní rozměr celé problematiky. Žalobce považuje za zcela protiústavní, aby za daný přestupek byla stanovena minimální výše pokuty v tak značné výši, která činí 100 000 Kč, a to ve vztahu k přepravě jednoho jediného cizince. Soud vycházel především z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14, publikovaného pod č. 187/2015 Sb. a pod č. N 123/77 Sbírky nálezů Ústavního soudu. V něm se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti sankce z prodlení daňového subjektu podle § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "daňový řád"), zejména s ohledem na aplikaci zásady proporcionality při ukládání sankcí.
70. Ústavní soud dovodil, že *„lze souhlasit s tím, že sankce za správní delikt, a tedy i za platební delikt, by neměla mít likvidační charakter, tj. neměla by představovat neúměrně intenzivní zásah do majetkových poměrů jedince, a tedy i porušení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Zákon by tedy při nastavení parametrické výše sankce měl zohlednit kritérium přiměřenosti (proporcionality). Jedním z legislativních způsobů, jak likvidační charakter sankce potlačit, je využití institutu moderace výše sankce na základě zohlednění konkrétních poměrů sankcionovaného subjektu, tedy za využití diskrece při rozhodování správního orgánu, který sankci ukládá. Tento způsob je typický pro správní delikty v užším slova smyslu. Naopak pro tzv. platební delikty je typická absence diskrece při jejich ukládání. Tyto delikty vznikají ex lege a jejich výše je určena zpravidla procentem (např. úrok z prodlení, penále). Nelze přisvědčit tomu, že absence diskrece při určování výše sankce by automaticky znamenala likvidační charakter dané sankce, resp. zásah do majetkových poměrů jedince s nepřipustnou intenzitou. V takovém případě by ad absurdum byly likvidační prakticky všechny sankce za platební delikty. Důvody, proč je ze strany zákonodárce volena varianta sankce vznikající ex lege v předem dané výši odvozené procentem z určitého základu, případně ohraničené minimální či maximální pevnou hranicí, jsou tyto: (i) předvídatelnost a s tím související právní jistota, (ii) zamezení libovůle ze strany orgánu veřejné moci, (iii) snížení rizika korupce, (iv) administrativní zvladatelnost, (v) rychlost řízení. Sankce ukládané při správě daní se od jiných správních deliktů odlišují mimo jiné tím, že jsou z povahy věci ukládány v mnohonásobně vyšších počtech případů, které se v čase více méně opakuji. Prvek administrativní zvladatelnosti, který je úzce spojen s nutností zajistit přiměřenou rychlost řízení, má proto v případě platebních deliktů podstatně větší význam než v případě správních deliktů obecně. Vznik sankce ex lege v těchto případech mimo jiné umožňuje zapojit vyšší míru automatizace jejich ukládání u správce daně, bez níž je správa těchto sankcí jen obtížně uskutečnitelná.“*
71. Ústavní soud dále uvedl, že to, zda bude v případě konkrétní sankce zvolena varianta jejího ukládání ze zákona, anebo naopak bude využita diskrece, je do značné míry otázkou legislativně - politickou. *"Žádné obecné pravidlo pro zákonodárce tu sice neexistuje, nicméně vždy by se mělo při rozhodování, je-li diskrece možná či dokonce nutná, brát v úvahu to, zda riziko spojené s nezbytnou mírou právní nejistoty, která z umožnění diskrece plyne, je dostatečně vyvážené potřebami správní racionality a akceschopnosti fungování veřejné správy. Řešení by přitom mělo být učiněno na základě věcných, racionálních úvah, přinejmenším pak s přihlédnutím k tomu, jak se osvědčila dosavadní praxe."* (Mates, P. Místo diskrece ve správním trestání. Právní rozhledy č. 22/2014, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., s. 772).
72. Zmínit lze i nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 Sb. NU 117; 22/2012 Sb.), který se rovněž zabýval otázkou stanovení určité pevně dané výše pokuty (zde jako minimální výše pokuty). Argumentace Ústavního soudu uvedená v tomto

nálezu svědčí spíše skutečnosti, že ve specifických případech nelze přísný postih cestou správního trestání bez možnosti moderace považovat za projev nepřiměřené tvrdosti. V uvedeném nálezu je doslova uvedeno: *"Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu - musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby."* Ústavní soud rovněž konstatoval, že vyloučením diskrece při rozhodování správního orgánu *"lze dosáhnout i sekundárních pozitivních výsledků - totiž omezení interpretační libovůle policejních a správních orgánů při praktické aplikaci předpisů a omezení korupčního jednání při vyměřování sankcí"*.

73. Konečně je třeba odkázat i na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (N 176/71 Sb. NU 81; 375/2013 Sb.), který se zabýval návrhem na zrušení institutu pokuty v případě použití zajištění daně na úhradu daně podle § 43 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a to rovněž z důvodu údajného porušení principu proporcionality sankce v důsledku jejího vzniku *ex lege* procentní sazbou z daňového nedoplatku. Ústavní soud návrh na zrušení předmětné sankce zamítl, což mimo jiné zdůvodnil tím, že *"nemůže odhlédnout od skutečnosti, že napadená právní norma požadavek diferenciací sankcí respektuje již tím, že uložená pokuta je závislá na výši nedoplatku ke spotřební dani. Z tohoto pohledu lze ohledně výše předmětné sankce konstatovat, že ve svém důsledku odráží objem finančních prostředků pohybujících se v obchodu s minerálními oleji, lihem, pivem, vínem a meziprodukty a tabákovými výrobky, kterému odpovídá výše daně, kterou je daňový subjekt povinen přiznat a zaplatit ..."*. Z uvedeného vyplývá, že sankce odvozená od výše daňové povinnosti, již se sankcionované pochybení týká, v sobě obecně obsahuje jistý prvek diferenciací, který je schopen do jisté míry nahradit absenci diskrece v případě vzniku sankce *ex lege*.
74. S uvedenými nálezy Ústavního soudu je třeba v obecné rovině souhlasit. Materiální podoba pokuty podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců vychází z obecně stanovených právních principů a požadavků společnosti, a není tak s nimi v rozporu. Srovnávání této pokuty s některými pokutami, které neobstály v testu ústavnosti provedeném v uvedených nálezech Ústavního soudu, není do značné míry relevantní, resp. citované nálezy Ústavního soudu ve skutečnosti svědčí ústavní konformitě sankce podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců.
75. Požadavek diferenciací sankcí na bázi diskrece při rozhodování o jejich udělení ostatně není a nemůže být absolutní a ani Ústavní soud takový požadavek neformuloval. V případě některých *"tradičních"* sankcí není diferenciací ostatně ani technicky možná (např. u některých sankcí podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů - *"propadnutí majetku"* a *"propadnutí náhradní hodnoty"*, popř. *"ztráta čestných titulů"*, *"ztráta vojenské hodnosti"* či *"vyhoštění"*).
76. Výše sankce určená zákonodárcem přímo v zákoně sama zohledňuje závažnost porušení daňové povinnosti a do značné míry i individuální ekonomické poměry sankcionovaného subjektu. Je zcela nepochybné, že dané opatření je přiměřené zamýšlenému cíli. Sankcionování porušení povinnosti je učiněno předvídatelným a dopředu určitelným způsobem, který vylučuje libovůli ze strany rozhodujícího orgánu.

77. Odkázat lze i na nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, publikovaný pod č. 219/2014 Sb. a pod č. N 163/74 Sbírky nálezů Ústavního soudu, v němž Ústavní soud konstatoval, že protiústavní je přijatá právní úprava, která „*brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty.*“ V nyní posuzované věci se o takový případ nejedná. V tomtož nálezu Ústavní soud zároveň uvedl, že ne každé odnětí majetku na základě pokuty, případně poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, ale jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, a to tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „*zmařením samé podstaty majetku*“. U podnikajících osob Ústavní soud vyloučil zásah, v jehož důsledku by byla „*zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost*“. Těmito kritériím spodní hranice pokuty podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců vyhovuje.
78. Jak se již výše soud vyjádřil, v nyní posuzované věci se jedná o závažný správní delikt, když dopravení cizinců bez platných cestovních dokladů a bez platných víz je hrubým zanedbáním povinností žalobce jako dopravce, a je zcela nezbytné zohlednit i skutečnost, že nelegální migrace může představovat pro Českou republiku vážné nebezpečí. Ostatně kdyby tomu tak nebylo, nestanovil by zákonodárce rozpětí pokuty od 100 000 Kč do 500 000 Kč. Z výše uvedeného tedy plyne, jakou závažnost danému správnímu deliktu sám zákonodárce přisoudil.
79. Žalobce dopravil do České republiky opakovaně skupinu osob bez platných cestovních dokladů a bez platných víz, přičemž tyto osoby jednaly s cílem obejít právní předpisy upravující vstup cizinců na území České republiky a potažmo na území Evropské unie, jednání žalobce je proto pro bezpečnost a veřejný pořádek České republiky vysoce nebezpečné. Je třeba zdůraznit, že výše sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní charakter, a to předně ve vztahu k pachateli. Uložená sankce by měla přiměřeně, ale citelně zasáhnout do majetkové sféry pachatele přestupku tak, aby vedla k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem. Preventivní úlohu by měla mít uložená sankce i ve vztahu k ostatním dopravcům tak, aby je protiprávní jednání odradilo. Jak bylo výše uvedeno, správní orgán je při ukládání sankce vázán zákonnými hledisky. Těmito hledisky je vázán i soud, který se v daném případě ztotožnil se závěry správních orgánů a neshledal důvod pro využití moderačního práva podle ustanovení § 78 odstavec 2 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

80. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
81. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný, kterému by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jejího běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 ustanovení § 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 dne 11. srpna 2021

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu