



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **K. N. U.**, zastoupeného advokátem Mgr. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2019, čj. 67/2019-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2021, čj. 15 A 105/2019 - 42,

### t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2021, čj. 15 A 105/2019 - 42, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2019, čj. 67/2019-190-TAXI/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jana Boučka.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobce provozoval dne 16. 3. 2018 v Praze na trase z ulice Národní 34 do ulice Lannova 2 taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, a nezajistil, aby byl ve vozidle při provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie. Tím porušil § 21 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Magistrát hlavního města Prahy uznal žalobce jako dopravce vinným z přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě. Za spáchání obou přestupků magistrát uložil žalobci pokutu ve výši 150 000 Kč.

[2] Žalovaný na základě žalobcova odvolání změnil rozhodnutí magistrátu tak, že snížil pokutu na 140 000 Kč. Ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Městského soudu v Praze, který jeho žalobu zamítl.

## II. Řízení o kasační stížnosti

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Správní orgány při výměře pokuty nesprávně posoudily jako přítěžující okolnost skutečnost, že stěžovatel při kontrole neposkytl součinnost. Stěžovateli nelze přičítat k tíži, jakou procesní taktiku zvolí. Závěr městského soudu, že přístup ke kontrole lze hodnotit v rámci přítěžujících a polehčujících okolností u jiného přestupku, pokud nedosahuje takové síly, aby naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 15 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, považuje stěžovatel za protiústavní a odporující zákazu sebeobviňování. Občané nemohou být pod hrozbou zvyšování pokuty nuceni spolupracovat s kontrolními orgány. Výklad městského soudu odporuje také čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva). Stěžovatel se ohradil i proti tomu, jak správní orgány hodnotily jeho tvrzení, že jako cizinec nerozuměl kontrolujícím osobám. Nesouhlasil s tím, že městský soud toto tvrzení posoudil jako účelové; stěžovatel může využít svého zákonného práva nevypovídat.

[5] Také ve druhé kasační námitce stěžovatel napadá nesprávné právní posouzení přítěžujících okolností. Podle něj nelze hodnotit jako přítěžující okolnost, že vozidlo nebylo označeno žlutou střešní svítilnou s nápisem TAXI, jménem a příjmením a neobsahovalo stanovené vybavení (taxametr), neboť porušení těchto povinností lze postihnout pouze v případě provozu taxislužby evidovaným vozidlem. Zohlednění těchto okolností podle stěžovatele obchází zásadu *nulla poena sine lege*; správní orgány fakticky začlenily jiné skutkové podstaty do skutkové podstaty vytýkaného přestupku.

[6] Stěžovatel se brání také proti tomu, že správní orgány ve výši uložené pokuty nezohlednily nepřiměřenou délku řízení. V tomto kontextu se odvolává na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a analogicky poukazuje na § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nezpochybnil stěžovatelovo právo odepřít výpověď. Jeho chování však vyhodnotil jako obstrukční, nikoliv jako výkon práva plynoucího ze zákazu sebeobviňování. Povinnost součinnosti je nezbytný předpoklad kontrolní činnosti, jejíž smysl by byl jinak popřen. K posouzení, že vozidlo nebylo označeno a chyběl v něm taxametr, jako přítěžujících okolností, žalovaný uvádí, že výčet těchto okolností v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je demonstrativní. Zároveň poukazuje na rozdílnou závažnost deliktů právě v závislosti na tomto kritériu. Odlišně je třeba posoudit provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomene zapsat do evidence, oproti případům, kdy nejsou splněny žádné zákonné požadavky. Stěžovatelův výklad by vedl k absurdní situaci, že by nebylo možné nijak individualizovat uloženou pokutu. Také v otázce zohlednění délky řízení se žalovaný ztotožnil s městským soudem.

pokračování

[8] Stěžovatel v replice opětovně nesouhlasil s tím, že žalovaný vyhodnotil neposkytnutí součinnosti při kontrole jako přítěžující okolnost. Uvedl, že ani pro mnohé občany české národnosti nemusí být kontrolní proces zcela srozumitelný, natož pak pro něj jako pro cizince, byť v ČR podniká řadu let. Své jednání označil za výkon práva odepřít výpověď, a ne za zjevnou obstrukci. Volba procesní taktiky je právem každého a nemá být přítěžující okolností.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je důvodná.

#### III. 1. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[10] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Soud totiž zcela přehlíží, že stěžovatel je trestán za přestupek provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, z čehož plyne nemožnost dovozovat jako přítěžující okolnosti skutečnosti obsažené ve skutkových podstatách přestupků vztahujících se k evidovaným vozidlům.

[11] Podle NSS napadený rozsudek dostojí požadavkům judikatury na přezkoumatelnost rozhodnutí. Městský soud se sice stručně, nicméně srozumitelně ztotožnil se žalovaným, pokud šlo o přítěžující okolnosti, které jednání stěžovatele odlišovaly od pouhého administrativního deliktu. Dovodil, že lze zásadně přihlédnout ke všem okolnostem, které mají vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Výslovně souhlasil i s tím, že stěžovatel ohrozil zájem na ochraně spotřebitele a na řádném vedení účetnictví, neboť ve vozidle neměl taxametr. Městský soud tedy dostatečně přezkoumatelně sdělil svůj názor na spornou otázku přítěžujících okolností. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016 - 24, nebo ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017 - 35). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010 - 163).

#### III. 2. Neposkytnutí součinnosti jako přítěžující okolnost

[12] Stěžovateli ve věci nebylo kladeno za vinu spáchání přestupku, jehož skutková podstata se váže k nesplnění povinnosti součinnosti při kontrole [§ 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu]. Nedostatek jeho součinnosti však správní orgány vyhodnotily jako přítěžující okolnost při spáchání přestupku, který kontrole předcházel.

[13] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy (rozsudky NSS ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS, či ze dne 22. 1. 2009, čj.

1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Uplatní se v něm proto příslušné záruky, včetně zásady zákazu sebeobviňování. NSS se k uplatnění této zásady při kontrolní činnosti již vyjadřoval a dospěl k závěru, že samotná povinnost součinnosti kontrolované osoby nemusí být v rozporu se zákazem sebeobviňování (rozsudek ze dne 15. 12. 2016, čj. 2 As 254/2016 - 39). Obviněný z přestupku má přesto právo zvolit si procesní strategii (rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2017, čj. 4 As 199/2017 - 30, či ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60). Obviněný může v řízení zůstat například zcela pasivní, tedy neposkytnout správním orgánům potřebnou součinnost. Tuto volbu mu nelze klást k tíži při rozhodování ve věci samé (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, čj. 6 As 54/2019 - 40).

[14] Obdobný postoj zaujal i NSS v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, v němž soud vyslovil následující závěr podstatný pro posuzovanou věc: *„Obstrukční taktika užitá obviněným či jeho zmocněncem v průběhu správního řízení však nemůže být správním orgánem použita jako přítěžující okolnost při stanovení sankce za přestupek (správní delikt). Výše pokuty má odrážet závažnost přestupku, způsob jeho spáchání, následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Uložená sankce se proto musí vázat toliko na posouzení protiprávního jednání, za které je obviněný trestán, a okolnosti jeho spáchání, nikoliv na procesní taktiku, byť sebevíce obstrukční, užitou v průběhu řízení ze strany obviněného.“*

[15] V tomto světle tedy nemůže obstát pouhý poukaz městského soudu na to, že i při nižší intenzitě neposkytnutí součinnosti lze tuto skutečnost zohlednit při úvaze o výši sankce za jiný přestupek. Městský soud při přezkumu rozhodnutí žalovaného schválil nezákonný postup správních orgánů při stanovování správního trestu. Správní orgány totiž nemohly v rámci úvah o správním trestu přihlídnout k nedostatečné součinnosti stěžovatele jako k přítěžující okolnosti. Z tohoto důvodu nemůže související právní závěr napadeného rozsudku obstát. NSS přitom uvážil, zda by nepostačovalo zrušit pouze rozsudek městského soudu a uložit mu, aby popsané pochybení žalovaného „napravil“ v rámci úvah o moderaci trestu. Dospěl však k závěru, že to možné není, neboť soud je oprávněn při splnění zákonných podmínek snížit pouze trest, který byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši (případně od trestu zcela upustit, srov. § 78 odst. 2 s. ř. s.). Jinými slovy, tento postup by byl možný, pokud by správní orgány při ukládání trestu správně zohlednily polehčující a přítěžující okolnosti, avšak jeho výše by byla nepřiměřeně vysoká. V posuzované věci však byla úvaha o výši trestu ze strany správních orgánů nesprávná v tom smyslu, že nepřípustně zohlednila jednu přítěžující okolnost. Není zde proto prostor pro zásah soudu v rámci moderace (jak ostatně městský soud vysvětlil v bodu 94 napadeného rozsudku); naopak je to žalovaný, kdo musí úvahu o trestu provést opětovně. Proto je zjištěné pochybení důvodem rovněž pro zrušení rozhodnutí žalovaného.

### III. 3. Chybějící označení a vybavení vozidla jako přítěžující okolnost

[16] Ohledně námitky nesprávného posouzení přítěžujících okolností ve vztahu k chybějícímu označení a vybavení vozidla je třeba souhlasit s městským soudem, že výčet uvedený v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlídně i k jiným okolnostem, mohou-li ovlivnit

pokračování

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 ale v projednávané věci nebylo.

[17] Neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně postihnout pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Správní orgány toto jednání vyhodnotily 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. Správní orgány tedy 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 taxometru ve vozidle (shodně rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 1 As 286/2020 - 38). NSS se tedy v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.

[18] Pro úplnost NSS uvádí, že totožný postoj zaujal k danému problému nedávno i Ústavní soud (usnesení ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 1962/21, zejm. bod 24).

#### III. 4. Výše pokuty s ohledem na délku řízení

[19] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s odkazem městského soudu na rozsudek NSS čj. 9 As 56/2019 - 28, jenž je podle něj v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a ESLP. NSS však neshledal důvod odchýlit se od závěrů obsažených v tomto rozhodnutí, podle nichž z judikatury ESLP 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 (rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 1 As 286/2020 - 38). V případě stěžovatele navíc nejde o délku řízení natolik nepřiměřenou, že by bez dalšího vyžadovala vyrovnaní v podobě snížení pokuty.

[20] Délku správního řízení může správní orgán zohlednit, nejde však o úvahu, která by byla povinná, neshledá-li správní orgán délku řízení významnou z hlediska individualizace trestu. Odkaz městského soudu na rozsudek NSS čj. 9 As 56/2019 - 28 je proto přílehlavý, a jeho vypořádání, ačkoliv je stručné, lze považovat za dostatečné. Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 18. 4. 2018 a ukončeno vydáním rozhodnutí dne 4. 6. 2018. Dne 5. 6. 2018 podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne

4. 6. 2019. Délka prvostupňového i odvolacího řízení tedy čítá necelých 14 měsíců. V takovém případě se délka řízení ani zdaleka nepodobá případům, ve kterých ESLP dovozuje porušení práva na spravedlivý proces, proto není stěžovatelův poukaz na judikaturu tohoto soudu důvodný. V této souvislosti lze poukázat na řadu rozhodnutí NSS, v nichž byla délka řízení před správními orgány srovnatelná a nebyl shledán důvod pro snížení sankce z důvodu nepřiměřené délky řízení (rozsudky ze dne 20. 5. 2021, čj. 1 As 373/2020 - 40, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 257/2020 - 37, nebo ze dne 26. 1. 2022, čj. 10 As 242/2021 - 46).

[21] Městský soud správně uzavřel, že délka stěžovatelova přestupkového řízení nebyla natolik nepřiměřená, aby vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty. Městský soud nepochybil ani poukazem na to, že nedodržení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu je vadou správního řízení. Tato vada však nemůže bez dalšího založit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[22] Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto NSS rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Současně za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný tedy opětovně uváží o výši správního trestu. Ve vztahu k přitěžujícím okolnostem zohlední právní názor NSS vyjádřený v části III. 2. tohoto rozsudku.

[23] Jelikož NSS zrušil rozsudek městského soudu a současně s ním i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech předcházejícího řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Ve vztahu k výsledku je pak nutno posuzovat procesní úspěch účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Naopak žalovaný v řízení neuspěl.

[24] Stěžovatel tak obdrží náhradu nákladů řízení, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměna advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby – převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náhrada je zvýšena o DPH ve výši 1 428 Kč. To činí dohromady 6 800 Kč + DPH 1 428 Kč, celkem 8 228 Kč.
- odměna advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za dva úkony právní služby – sepsí kasační stížnosti a repliky. Obdobně i v tomto případě odměna činí 2 x 3 100 Kč + 300 Kč náhrady hotových výdajů ke každému úkonu.

pokračování

I zde je náhrada nákladů řízení zvýšena o DPH ve výši 1 428 Kč. To činí dohromady 6 800 Kč + DPH 1 428 Kč, celkem 8 228 Kč.

[25] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. dubna 2022

Zdeněk Kühn  
předseda senátu