



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. 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, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2019, čj. 126/2019-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 9. 2018, č. j. MHMP 1517477/2018, uznal žalobce jako dopravce vinným z přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Přestupků se dopustil tím, že nezajistil, aby při poskytování taxislužby dne 28. 3. 2018 od 10:06 do 10:24 hodin na trase ulice Lazarská 7 na Praze 1 - ulice Pernerova 47 na Praze 8, byl ve vozidle tovární značky Škoda Fabia, SPZ: X, doklad o oprávnění

k podnikání nebo jeho kopie. Toto vozidlo zároveň nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Správní orgán prvního stupně žalobci uložil pokutu ve výši 150 000 Kč [§ 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě].

[2] Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v údajích o datu splatnosti pokuty a ve zbytku jej potvrdil.

II. Posouzení věci krajským soudem

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce dále bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji z dále uvedených důvodů zamítl.

[4] Žalobce brojil mj. proti výši uložené pokuty. Městský soud poukázal zejména na to, že výše pokuty je věcí správního uvážení, přičemž správní soudy přezkouvávají pouze to, zda správní orgán uvážení nezneužil nebo nepřekročil a zda se dostatečně vypořádal s řádně zjištěným skutkovým stavem. Správní soud rovněž zkoumá, zda byly splněny podmínky pro uložení pokuty, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši v zákonném rozmezí a zda pokuta není likvidační. Správní soud může moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), přičemž posuzuje, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu. Správní uvážení tedy může nahradit vlastním soudním uvážením tehdy, jestliže je výše uložené pokuty zjevně nepřiměřená.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že se správní orgány stanovením druhu a výše trestní sankce podrobně zabývaly. Žalovaný vysvětlil, proč uložení nižších pokut v rozhodnutích, na které žalobce odkázal, nebrání v případě žalobce uložení pokuty vyšší. Vadou nepřezkoumatelnosti přitom není, pokud žalovaný neoznačil konkrétní skutkově shodné případy. Žalobce sám nepředestřel žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovaným, které by poukazovaly na jakýkoli exces z dosavadní správní praxe. Soud z těchto důvodů nevyhověl návrhu žalobce na provedení důkazu rozhodnutími žalovaného za obdobné skutky v období 2017-2018.

[6] Soud nepřisvědčil ani argumentu žalobce, že neexistovala jednotná judikatura. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, dle kterého pro provozování přepravy přes aplikaci Uber platí pravidla taxislužby. V době spáchání přestupku byl tento rozsudek již několik měsíců v obecném povědomí. Proto správní orgány začaly související přestupky postihovat přísněji.

[7] Žalobce rovněž namítal, že správní orgány nesprávně posuzovaly jako přítěžující okolnosti skutečnosti, které mohou samostatně naplnit skutkovou podstatu přestupku. Městský soud připomněl, že výčet přítěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní. Zohlednění určitých skutečností by bylo nepřípustné v případě, že by byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu (zákaz dvojího přičítání), k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě (chybějící označení či vybavení vozidla taxislužby) správní orgány

pokračování

podřadily pod správní delikt provozování taxislužby nevidovaným vozidlem. Tímto řešením především zřetelně odlišily výrazně závažnější protiprávní jednání žalobce.

[8] Co se týče námitky žalobce, že v jeho případě byla výše pokuty likvidační, i s tím se správní orgány vypořádaly, přičemž vycházely z osobních a majetkových poměrů pachatele. Správní orgány však nemusí podrobně zjišťovat poměry, pokud je s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní skutková zjištění zřejmé, že nehrozí existenční potíže pachatele či jeho podnikání. Žalobce přitom v řízení před správními orgány (zejména žalovaným) netvrdil žádné skutečnosti, které by svědčily o likvidační povaze pokuty. Městský soud se s tímto posouzením ztotožnil.

[9] Městský soud nepřisvědčil ani poslední dílčí námitce, kterou žalobce brojil proti tomu, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit ukládanou sankci.

[10] Městský soud neshledal právně významné důvody ke snížení uložené pokuty s využitím svého moderačního práva.

III. Obsah kasační stížnosti

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Kasační námitky stěžovatel rozdělil do čtyř okruhů. Předně nesouhlasí s tím, jak městský soud posoudil postup žalovaného při stanovení výše pokuty s ohledem na skutkově obdobné případy, neboť není zřejmé, co žalovaného vedlo k uložení pokuty ve výši 150 000 Kč. Žalovaný měl uvést alespoň spisové značky srovnatelných rozhodnutí. Stěžovatel souhlasí, že v průběhu času a na základě změny okolností lze za obdobný skutek ukládat vyšší pokuty, správní orgán však musí svůj postup dostatečně zdůvodnit. Městský soud pochybil, pokud shledal, že žalovaný nemá povinnost uvádět konkrétní rozhodnutí, a proto nevyhověl důkaznímu návrhu, aby žalovaný předložil srovnatelná rozhodnutí, s tím, že měl taková rozhodnutí předložit sám stěžovatel. Nesouhlasí s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2016-132. Stěžovatel odmítá rovněž závěr městského soudu, dle kterého by měl jiné případy znát, neboť jeho právní zástupce dlouhodobě zastupuje dopravce v obdobných řízeních.

[13] Za nedostatečný důvod k uložení vyšší pokuty považuje stěžovatel to, že přestupek spáchal pět měsíců po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, neboť například podle usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507 přeprava skrze aplikaci Uber není „klasickou“ taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní službu v oblasti dopravy.

[14] Stěžovatel dále namítá, že jako přítěžující okolnost nelze hodnotit nesplnění povinností, které jsou postižitelné jako samostatný přestupek. Stěžovateli nelze klást k tíži,

že vozidlo předepsaným způsobem neoznačil a nevybavil. Tyto povinnosti se týkají pouze provozování taxislužby, tj. evidovaným vozidlem. Přestupek stěžovatele však spočíval právě v tom, že provozoval taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Z povahy věci tedy nelze za přitěžující okolnost považovat povinnosti stanovené pro evidované vozidlo taxislužby. Nejedná se tedy o navazující porušení právních povinností.

[15] Městský soud se dále nevypořádal s námitkou nedostatečného posouzení osobních a majetkových poměrů pachatele při stanovení výše pokuty. Žalovaný ani městský soud nepostupovali podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, dle kterého mají správní orgány postupovat do určité míry obdobně jako trestní soud podle § 68 odst. 4 trestního zákoníku, tedy odhadem. I odhad správního orgánu musí být proveden smysluplně a na základě relevantních podkladů, například cenových hladin, průměrných výdělků, rejstříkových zdrojů atd. (obdobně jako v daňových řízeních). Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že dle § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), se při stanovení výše trestu fyzické osoby podnikající nepřihlíží obecně k majetkovým či osobním poměrům, ale že je jediným korektivem tzv. likvidační povaha pokuty. Takový postup by však byl v rozporu s obdobnou právní úpravou zakotvenou v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, či v trestním zákoníku.

[16] Stěžovatel konečně namítá, že městský soud nevypořádal žalobní námitku týkající se přihlédnutí k délce řízení při vyměřování výše pokuty. Nesouhlasí se závěry Nejvyššího správního soudu, dle kterého ani nepřiměřená délka řízení nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit ukládanou sankci. Závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28 jsou v rozporu s judikaturou Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Porušení práva na přiměřenou délku řízení sice nezakládá povinnost státu zmírnit trest, současně takovou formu kompenzace považuje za dostatečnou nápravu. Například z § 39 odst. 3 trestního zákoníku vyplývá, že při stanovení druhu trestu a jeho výměry soud přihlédne i k délce trestního řízení, trvalo-li nepřiměřeně dlouhou dobu. Překročení lhůty pro přestupkové řízení signalizuje povinnost správního orgánu k takovému porušení přihlédnout. Mohl tak učinit i městský soud v rámci svého moderačního oprávnění.

IV. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření popsal vývoj ukládání pokut v souvislosti s působením společnosti Uber v Praze. S ohledem na nejasnou povahu tohoto způsobu poskytování služeb ukládal pokuty ve výši 50.000 Kč (v roce 2014). Postupně se ustálil názor, že se nejedná o sdílenou ekonomiku, přičemž názor Vrchního soudu v Olomouci korigoval Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17. V době spáchání přestupku již existoval citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136. Nadále tedy nemohlo docházet k porušení právních předpisů v dobré víře, a proto správní orgány začaly ukládat pokuty přes 150 000 Kč.

pokračování

[18] Ohledně poměrování případu stěžovatele s obdobnými rozhodnutími se žalovaný ztotožnil se závěry městského soudu uvedenými v bodu 66. napadeného rozsudku. Žalovaný v této souvislosti odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38.

[19] Co se týče posuzování přitěžujících okolností, žalovaný v případě stěžovatele vycházel z přestupků, pro které s ním správní orgán prvního stupně zahájil přestupkové řízení, a ostatní skutečnosti posoudil jako přitěžující a polehčující okolnosti. Je toho názoru, že nepřekročil meze zákonného trestání.

[20] Žalovaný má za to, že při stanovování výše ukládané pokuty postupoval správně, a to s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel nereagoval na jeho výzvy k doložení svých majetkových a osobních poměrů. Idle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodující to, že uložená pokuta nemá likvidační charakter (viz např. rozsudek ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 as 64/2013-66). Částka 100 000 Kč v podnikatelské sféře obecně není likvidační (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014-41).

[21] Ohledně nutnosti kompenzovat nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu žalovaný předně přisvědčil stěžovateli, že správní orgány mohou při stanovení druhu a výše sankce přihlédnout k délce řízení. V případě stěžovatele však žalovaný neshledal délku řízení za nepřiměřenou.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Jedná se přitom o vadu, ke které musí přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel má za to, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se městský soud dostatečně nevypořádal s některými žalobními námitkami.

[25] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něj zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-6, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgány ani soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. I podle Ústavního soudu „není

porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Proto postačí, pokud je z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jakým způsobem se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[26] Na základě těchto obecných východisek Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Městský soud se pečlivě zabýval podstatou žalobních námitek, přičemž srozumitelným způsobem odůvodnil své úvahy a závěry. O přezkoumatelnosti svědčí i skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti právě s věcným posouzením městského soudu polemizuje. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 As 69/2016-24). Pouhý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku rovněž jeho nepřezkoumatelnost nezpůsobuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30).

[27] Než Nejvyšší správní soud přistoupí k samotnému přezkumu, považuje za vhodné poznamenat, že podstatou kasačních námitek se již opakovaně a vyčerpávajícím způsobem zabýval v obdobných řízeních, ve kterých týž zástupce stěžovatele zastupoval jiné řidiče a dopravce provozující služby prostřednictvím aplikace Uber (viz přiměřeně rozsudky ze dne ze dne 26. 1. 2022, č. j. 10 As 242/2021-46, ze dne ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, ze dne ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373-2020-40, ze dne ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 338/2021-56, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 As 256/2020-35, ze dne 19. 3. 2021, č. j. 3 As 104/2019-37). Právní závěry přijaté a vyjádřené v těchto rozsudcích aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 14. 12. 2021, sp. zn. I. ÚS 2031/21 a ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 1962/21). Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se od své konstantní judikatury odchýlit a plně na ni odkazuje.

a) Stanovení výše pokuty s ohledem na obdobné případy

[28] Stěžovatel má za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně neodůvodnil výši uložené pokuty, a to s přihlédnutím ke skutkově a časově obdobným případům. V této souvislosti měl žalovaný označit konkrétní rozhodnutí, se kterými případ stěžovatele poměřoval. Městský soud pochybil, pokud nevyhověl návrhu na provedení dokazování obdobnými případy žalovaného.

[29] 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, nestanoví správním orgánům povinnost v odůvodnění identifikovat konkrétní rozhodnutí, z nichž při rozhodování vychází. Skutkově či právně obdobné případy správní orgány samozřejmě

pokračování

mohou pro posílení přesvědčivosti odůvodnění specifikovat, pokud tak však neučiní, nemá to na zákonnost či přezkoumatelnost rozhodnutí jakýkoli vliv. Požadavek na rovný přístup a ochranu legitimního očekávání lze naplnit i bez odkazu na dřívější rozhodnutí.

[30] Správní praxe má bránit neodůvodněným excesům při správním trestání a libovůli při stanovení pokut (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS). Ochrana legitimního očekávání však v žádném případě neznamená, že se rozhodovací praxe správních orgánů nemůže vlivem různých okolností měnit (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal i vývoj posuzování charakteru činnosti řidičů a dopravců využívajících aplikaci Uber. Stěžovatel nadto spáchal přestupek v březnu 2018, tedy až po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, který lze považovat za zásadní, neboť se v něm soud zabýval právní povahou uskutečňování přepravy prostřednictvím aplikace Uber. Žalovaný zároveň stěžovateli řádně vysvětlil, proč jím předložená rozhodnutí nejsou příléhavá. Pro posouzení věci není podstatné ani později Ústavním soudem zrušené usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507, ani právně nezávazné memorandum mezi Českou republikou a společností Uber.

[31] Městský soud zejména v bodě 66 napadeného rozsudku správně poukázal na to, že je existence ustálené správní praxe skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat (již výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 Ads 88/2006 - 132). Jestliže stěžovatel navrhl provedení důkazu rozhodnutími žalovaného, byl povinen konkrétní rozhodnutí označit nebo je jinak dostatečně přesně specifikovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99). Zástupce stěžovatele má přitom značný přehled o rozhodovací praxi správních orgánů i správních soudů v obdobných případech, neboť v nich pravidelně vystupuje jako zástupce řidičů a dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber. Označením či jinou specifikací obdobných rozhodnutí by nedošlo k porušení povinnosti mlčenlivosti advokáta. Naopak, takový postup by zcela jistě odpovídal jeho povinnosti „*využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné*“ (viz § 16 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

[32] Městský soud nepochybil, pokud nevyhověl obecnému návrhu na provedení důkazu rozhodnutími žalovaného, přičemž svůj závěr řádně a obsáhle odůvodnil. Městský soud správně shledal, že se žalovaný dostatečně vypořádal s odvolacími námitkami, které se týkaly stanovení výše pokuty s ohledem na obdobné případy (zejména str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí).

b) Nesprávné posouzení přitěžujících okolností

[33] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení přitěžujících okolností.

[34] Nejvyšší správní soud opakuje, že výčet přitěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní a správní orgány mohou

v odůvodněných případech přihlédnout i k jiným okolnostem, pokud mají vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Stejně okolnosti však nemůže zohlednit jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, neboť by tím porušil zásadu dvojího přičítání. K ničemu takovému v nyní posuzované věci nedošlo.

[35] Neoznačení vozidla, jeho nevybavení taxametrem či absence oprávnění řidiče taxislužby lze samostatně sankcionovat pouze pro provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Proto správní orgány toto protiprávní jednání správně vyhodnotily jako přitěžující okolnosti při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem a přihlédly k nim pouze z hlediska trestu, nikoli také viny. Tímto postupem 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 tak odlišily závažnější a společensky nebezpečnější 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020 - 38). Totožný postoj přitom zaujal i Ústavní soud (viz usnesení ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 1962/21). Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožnil se závěry městského soudu (viz zejména bod 74 a 75 napadeného rozsudku).

c) Posouzení osobních a majetkových poměrů stěžovatele

[36] Dle stěžovatele správní orgány při stanovení výše pokuty dostatečně neposoudily jeho osobní a majetkové poměry, a to s ohledem na zásadu individualizace trestu. V této souvislosti odkázal na již zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133. Správní orgány měly postupovat odhadem. Nelze posuzovat pouze likvidační povahu pokuty, neboť vývoj právní úpravy tento korektiv již překonal.

[37] Podle citovaného usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 platí, že odmítne-li účastník řízení doložit nebo nedoloží-li své majetkové poměry, je správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Nevede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán učinit základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení i na základě odhadu (tzn. do určité míry obdobně jako trestní soud při posouzení majetkových poměrů pachatele odhadem při určování výměry peněžitého trestu; obdobně následně 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).

[38] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel k prokázání svých osobních a majetkových poměrů neposkytl potřebnou součinnost, ke které jej správní orgán prvního stupně vyzval již v oznámení o zahájení přestupkového řízení i s poučením, že jinak osobní a majetkové poměry stanoví odhadem. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí na str. 7 a následujících podrobně odůvodnil, z jakých skutkových zjištění při stanovení výše pokuty vycházel. Rovněž uvedl, z jakého důvodu nepovažuje výši uložené

pokračování

pokuty za likvidační. V této souvislosti odkázal i na rozsudky městského soudu či Nejvyššího správního soudu s obdobnými skutkovými okolnostmi. Žalovaný v napadeném rozhodnutí doplnil, že pokud by osobní a majetkové poměry stěžovatele byly nepříznivé, poskytl by potřebnou součinnost. Správní orgán prvního stupně dle žalovaného nepochybil, pokud vycházel z předpokladu, že poměry stěžovatele jsou obdobné poměrům ostatních podnikatelů v tomtéž oboru v Praze.

[39] Pokud žalovaný v případě pasivity stěžovatele využil pro stanovení výše sankce svého odhadu, který v rozhodnutí přezkoumatelným způsobem popsal, považuje Nejvyšší správní soud tento postup za dostatečný. Namítá-li stěžovatel, že správní orgány provedly odhad nesprávně, 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. Úroveň součinnosti účastníka řízení tak do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům. Nejvyššímu správnímu soudu nadto neuniklo, že totožný přístup k (ne)poskytování součinnosti zaujímá značná část přestupců, které v obdobných řízeních rovněž zastupuje zástupce stěžovatele. Existuje tudíž důvodné podezření, že se jedná o účelové jednání či přinejmenším o pochybnou procesní taktiku.

[40] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že majetkové poměry stěžovatele jsou jednou z rozhodujících okolností významných pro určení individuální výše sankce, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího či vyššího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil své funkce a účel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od korektivu zákazu likvidační pokuty, který stanovil ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu, či jej jinak interpretovat, a to ani s ohledem na vývoj právní úpravy a praxe. Stěžovatel k otázce svých osobních a majetkových poměrů v řízení před správními orgány (ani městským soudem) žádné relevantní informace neposkytl. Správní orgány proto za dané situace zohlednily majetkové poměry stěžovatele dostatečně, a sice přiměřeným a logicky odůvodněným odhadem. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem městského soudu, že v případě stěžovatele nic nenasvědčuje tomu, že by uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační. Pouze pro úplnost ověřil výši ukládaných pokut v obdobných případech, které zná ze své úřední činnosti, přičemž v rozhodném období neshledal zásadní odlišnosti (srov. např. rozsudek ze dne 18. května 2020 č. j. 9 A 117/2018-49, rozsudek ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373-2020-40, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38). V dalších podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na body 79 až 87 napadeného rozsudku.

d) Délka přestupkového řízení

[41] Dle stěžovatele městský soud pochybil tím, že nevyužil svého moderačního oprávnění a nesnížil výši jeho pokuty s ohledem na délku přestupkového řízení. V této souvislosti nesouhlasí se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, neboť odporuje judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od rozsudku č. j. 9 As 56/2019-28, podle nějž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních (a tedy ani přestupkových) řízeních nutně „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Zákodárce 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 (srov. např. usnesení ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 1962/21, náleze ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04). Jedná se o prostředek, který lze užít po posouzení všech individuálních okolností a řady kritérií (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2022, č. j. 10 As 242/2021-46).

[43] V případě stěžovatele se nadto nejedná o délku řízení natolik nepřiměřenou, že by bez dalšího vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty. Správní orgán prvního stupně zahájil se stěžovatelem přestupkové řízení dne 30. 8. 2018 a rozhodnutí vydal dne 27. 9. 2018. V prvním stupni tedy řízení proběhlo v mezích zákonné lhůty. Žalovaný pak vydal napadené rozhodnutí dne 26. 9. 2019, tj. takřka s ročním odstupem. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí nepochybně představuje vadu správního řízení. Nelze však směšovat překročení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí s porušením základního práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě (viz citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1962/21). Nemusí tedy být zohledněno ani při stanovení výše pokuty. Stěžovatel navíc proti nečinnosti žalovaného nijak nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu a ani městský soud neshledal důvod pro využití svého moderačního oprávnění. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že se v případě stěžovatele nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.

VI. Závěr a náklady řízení

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

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. října 2022

JUDr. Josef Baxa

pokračování

1 As 99/2021 - 55

předseda senátu