



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **AKD COMPANY**

s. r. o., se sídlem Na Kozačce 1275/8, Praha 2, zastoupená 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2019, č. j. 157/2019-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2021, č. j. 14 A 205/2019-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **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

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) v návaznosti na kontrolu provedenou formou jízdy objednané přes mobilní aplikaci Uber rozhodl, že žalobkyně jako dopravce spáchala přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobkyně nezajistila, aby se při poskytování přepravy formou taxislužby dne 19. 4. 2018 ve specifikovaném čase a na specifikované trase ve vozidle nacházel doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a provozovala taxislužbu

vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Za spáchání obou přestupků magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, již Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl. Nepovažoval za chybné, že správní orgány při stanovení výše pokuty přihlédly jako k přitěžujícím okolnostem ke skutečnostem, jež za určitých okolností mohou zakládat skutkovou podstatu samostatného přestupku. Je třeba odlišně posoudit provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomene zapsat do evidence, oproti případům, kdy je taxislužba provozována neevidovaným vozidlem, u něhož nejsou splněny žádné zákonné požadavky na vybavení vozidla. U druhého případu shledal větší dopad na spotřebitele a ztížení kontroly. Městský soud žalobkyni nepřisvědčil ani ohledně námitky, že tvrzená nepřiměřená délka řízení měla být důvodem pro snížení pokuty.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[5] Stěžovatelka především nesouhlasí s tím, že jako přitěžující okolnost bylo posouzeno i to, že vozidlo nebylo označeno žlutou střešní svítilnou a jménem a příjmením dopravce a nebylo vybaveno taxametrem, tedy nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozovatele taxislužby evidovaným vozidlem. Závěr městského soudu, který aproboval postup žalovaného a tím zcela opominul právní úpravu, je nesprávný a nezákonný. Zohledněním těchto přitěžujících okolností byla porušena nejen zásada *nulla poena sine lege* a *nullum crimen sine lege*, ale také právo na spravedlivý trestní proces. Nadto došlo i k porušení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle stěžovatelky se městský soud touto námitkou řádně nezabýval, pouze odkázal na odůvodnění správního orgánu, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Městský soud se mylí, pokud má za to, že smyslem přitěžujících okolností je lépe posoudit společenskou škodlivost přestupku, jejich smyslem je naopak individualizovat jednání pachatele při úvahách o určení druhu a výměry správního trestu; k tomu stěžovatelka citovala z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, č. j. 4 As 199/2017-30.

[6] Podle stěžovatelky se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou týkající se úvah žalovaného o ohrožení řádného vedení účetnictví, porušení ochrany spotřebitele, přitěžujících okolnostech a stanovení sankce.

[7] Stěžovatelka se brání také proti tomu, jak městský soud vypořádal žalobní námitku, 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 a analogicky poukazuje na § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Argumentuje taktéž § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a

pokračování

řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí správním orgánem nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Překročení signalizuje nesprávný úřední postup a povinnost správního orgánu k takovému porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě přihlídnout. Nesouhlasí tak se závěrem městského soudu, že snížení sankce jako zvláštní způsob náhrady újmy za nepřiměřenou délku řízení není povinností orgánů veřejné moci, ale pouze možností.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadené rozhodnutí a dále uvedl, že v rámci úvah o uložení správního trestu zohlednil okolnosti daného případu. Není pochyb o tom, že povinnost podle § 21 odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o silniční dopravě na stěžovatelku nedopadá (protože poskytovala přepravu vozidlem, které nebylo vozidlem taxislužby), tato okolnost je však významná stejně jako další okolnosti pro hodnocení závažnosti jednání stěžovatelky. Postup magistrátu i žalovaného je zcela v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu; k tomu citoval z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37. K absenci vypořádání se s námitkou ohrožení řádného vedení účetnictví či porušení ochrany spotřebitele žalovaný uvedl, že se městský soud dostatečně vyjádřil k námitce stěžovatelky o posouzení přitěžujících okolností, čímž byla implicitně vypořádána i tato jednotlivá námitka. V otázce nutnosti posuzování výše pokuty s ohledem na délku řízení se ztotožnil s posouzením městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti, takže je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti zkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 As 256/2020-35, a ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 338/2021-56. S ohledem na obdobu napadených rozsudků i okruhů kasačních námitek proti nim směřujících proto při posouzení nyní rozhodované věci vycházel ze závěrů Nejvyšším správním soudem již dříve vyslovených, přičemž neshledal důvodu se od nich odchýlit.

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

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

Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech“.

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

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

III. A Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[15] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti. Podle stěžovatelky se městský soud nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou týkající se uložení pokuty v nepřiměřené výši a přitěžující okolností mající vliv na výši pokuty. Dále městskému soudu vytýká, že se vůbec nevypořádal s žalobní námitkou ohledně nesprávných úvah žalovaného týkající se ohrožení řádného vedení účetnictví či porušení ochrany spotřebitele.

[16] Nedostatečné vypořádání se s žalobní námitkou ze strany městského soudu by v obecné rovině mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a proto by mohlo být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí. Nejvyšší správní soud nicméně zastává názor, že soudy by měly institut nepřezkoumatelnosti užívat pouze výjimečně. Skutečnost, že městský soud výslovně a podrobně nereagoval na navýsost obecné tvrzení stěžovatelky, že úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při stanovení výše pokuty je nezákonná a že je nutné odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování spotřebitelů, nečiní jeho závěry nepřezkoumatelnými. Ohrožení daňových zájmů státu nebylo v průběhu správního řízení stěžovatelce přímo vytýkáno (ani zjišťováno) a nebylo pro posouzení naplnění skutkových podstat obou projednávaných přestupků určující. Městský soud se podrobně vypořádal s námitkou týkající se uložení sankce a její výše. Zohlednění přitěžujících okolností (vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno ani vybaveno) při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem v sobě nicméně ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádného vedení účetnictví zahrnuje, a to v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle. K ochraně spotřebitele soud také uvedl, že právě přestupek spáchaný stěžovatelkou (provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, které nemá požadované vybavení vozidla taxislužby) je společensky škodlivější než provozování taxislužby vozidlem, které je plně vybaveno vším, co má mít, a pouze není evidovaným vozidlem. Ostatně dle judikatury 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.*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy poskytnout podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení, což ve své judikatuře již mnohokrát vyslovil

pokračování

i Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Městský soud podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v této věci jádro žalobní argumentace uchopil správně a s námitkami stěžovatelky v roli žalobkyně se vypořádal zcela dostačujícím způsobem.

III. B Chybějící označení a vybavení vozidla jako přitěžující okolnost

[17] Ohledně námitky nesprávného posouzení přitěžující okolnosti ve vztahu k chybějícímu označení a vybavení vozidla je třeba souhlasit s městským soudem, že výčet přitěžujících okolností uvedený v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřípustné jen tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu. K ničemu takovému však v nyní posuzované věci nedošlo. V nyní projednávané věci byly předmětné skutečnosti zohledněny toliko při ukládání trestu a jeho individualizaci.

[18] Krajský soud výslovně uvedl, že neoznačení vozidla předepsaným způsobem (žlutá střešní svítidla s nápisem TAXI, obchodní jméno dopravce) a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem (vozidlem taxislužby). Toto jednání proto správní orgány důvodně vyhodnotily jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovatelce přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností magistrát zamýšlel odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce neaeviduje vozidlo a současně nesplňuje ani další elementární požadavky právních předpisů. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od spíše administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Právnímu posouzení městského soudu, který závěry žalovaného v tomto směru aproboval, proto není co vytknout (zcela shodně viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 As 256/2020-35, body 29, 30).

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

[20] K stěžovatelkou citovanému rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2017, č. j. 4 As 199/2017-33, Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěry z něj plynoucí nejsou přiléhavé k nyní posuzované věci, neboť v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval procesní taktikou obviněného spočívající v označení za řidiče a pachatele přestupku osoby, která již v době spáchání zemřela. Uzavřel, že je na obviněném z přestupku, jakým způsobem se bude hájit, a to mu nemůže být přičítáno coby přitěžující okolnost.

III. C Nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí

[21] Stěžovatelka rovněž namítala, že překročení zákonných lhůt v přestupkovém řízení zakládá povinnost správního orgánu zabývat se touto okolností při posuzování výše pokuty. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS, či ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS), tudíž i v něm se uplatní příslušné záruky a zásady. S jeho porušením však Nejvyšší správní soud nesouhlasí a i v tomto ohledu se ztotožňuje se závěry městského soudu. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud již dříve dospěl k závěru, že *„tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“* (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, bod 21). Rovněž Ústavní soud požadavek snížení trestu jako kompenzace nepřiměřené délky řízení neformuloval jako obecné pravidlo. Podle jeho nálezu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09, je *„posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj.“* Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky.

[22] Nejvyšší správní soud shledal způsob, jakým se městský soud vypořádal s námitkou nepřiměřené délky řízení, za dostatečný. Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 14. 9. 2018, kdy bylo stěžovatelce doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku, a ukončeno dne 9. 11. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatelky předložil magistrát žalovanému dne 26. 11. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 8. 11. 2019. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), představuje vadu správního řízení. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 správního řádu sice nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Stěžovatelka navíc zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojila. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoli k jejich vzniku stěžovatelka nepřispěla. Podle Nejvyššího správního soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce (obdobně srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 256/2020-35, body 37, 38).

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[23] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 12. října 2022

Mgr. Eva
Šonková
předsedkyně senátu