



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **ASAP Transport s. r. o.**, se sídlem Lesní 174, Holubice, zastoupená Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 Af 17/2019 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 1. 2019, č. j. MF-22285/2017/1603-3/2051, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 27. 6. 2017, č. j. MHMP 1034370/2017 (dále jen „rozhodnutí z června 2017“), kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 16 odst. 1 písm. b) a písm. h) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o cenách“), a byla jí uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. Správních deliktů se měla dopustit tím, že (i) dne 5. 10. 2016 účtovala za poskytnutí taxislužby částku 230,05 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byla oprávněna účtovat částku v maximální výši

186 Kč, a (ii) dne 5. 10. 2016 bylo po poskytnuté taxislužbě zjištěno, že porušila povinnost při označování zboží cenami dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, neboť při provozování taxislužby neoznačila vozidlo taxislužby cenou, kterou uplatňovala v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 Af 17/2019 - 39, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud neshledal důvodnou námitku porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobkyně tvrdila, že byla odsouzena dvakrát za jeden skutek, neboť byla potrestána již rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 3. 4. 2017, č. j. MHMP 475749/2017 (dále jen „*rozhodnutí z dubna 2017*“), za porušení povinností podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“), přičemž toto rozhodnutí vycházelo ze stejného skutkového základu jako nyní přezkoumávané rozhodnutí z června 2017. Rozhodnutím z dubna 2017 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 70 000 Kč. Městský soud uvedl, že obě správní řízení se vztahovala k totožné kontrolní jízdě uskutečněné dne 5. 10. 2016. Ze znění výroků obou správních rozhodnutí nicméně vyplývá, že žalobkyni nebyly uloženy pokuty za tentýž skutek; ačkoliv se jednalo o jednu kontrolní jízdu, žalobkyně se během ní dopustila dvou rozdílných právně relevantních skutků. Totožnost skutku dle městského soudu není dána, pokud jedno jednání spočívalo v nedostatečném vybavení vozidla (absence výpisu z evidence vozidel taxislužby, neoznačení vozidla viditelně a čitelně střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI, neoznačení vozidla viditelně a čitelně obchodním jménem dopravce a absence vybavení měřicí sestavou taxamtru) a další, nyní posuzované, jednání spočívalo v předražení jízdy a neinformování o ceně. Žalobkyně se při uskutečnění přepravy dopustila dvou rozdílných jednání, která měla za následek porušení dvou různých okruhů zájmů chráněných odlišnými zákony. Nejednalo se tak o totožné skutky, jejichž projednání ve dvou správních řízeních by bránila zásada *ne bis in idem*.

[4] K namítané nezákonnosti uloženého správního trestu z důvodu nezohlednění trestu, který byl žalobkyni uložen rozhodnutím z dubna 2017, městský soud konstatoval, že jelikož se žalobkyně dopustila dvou různých skutků, nebylo v nyní projednávané věci namíste ani jí požadované využití absorpční zásady.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Stěžovatelka namítá, že se dopustila jen jediného skutku. Dle stěžovatelky městský soud patrně posuzoval pojem skutku pouze prizmatem skutku *de iure*. Z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „*ESLP*“) týkající se totožnosti skutku a aplikace zásady *ne bis in idem* nicméně vyplývá, že skutek nelze posuzovat jen prostřednictvím jeho právní kvalifikace. Stěžovatelka tak má za to, že byla dvakrát potrestána za tentýž skutek, a to za „*poskytnutí přepravy formou taxislužby*“, kterou vykonala „*vozidlem taxislužby Mercedes Benz, SPZ: 4AA 7427, na trase ulice Vinohradská 147, Praha 3 – ulice Malletova 4, hotel Step, Praha 9, v čase 22:28 – 22:37 hodin*“. Dodává,

pokračování

že jí nemůže jít k tíži, že v České republice neexistuje jednotná soustava „*správně-trestních tribunálů*“, nebo jednotný kodex správních deliktů, v důsledku čehož některé správní delikty vycházející z jednoho skutku řeší různé věcně příslušné správní orgány.

[7] Dále stěžovatelka uvádí, že správní orgány byly při stanovení správního trestu a jeho výše povinny dbát zásad pro ukládání trestů při souběhu správních deliktů. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že se ve správním trestání přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů. Dle této judikatury není pro trestání souběhu správních deliktů nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady. Správní orgány tak musí přihlížet k pokutám, které byly uloženy jinými správními orgány za „*stejně jediné jednání*“. To však v nyní projednávané věci neučinily a městský soud tento postup aproboval.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Zásada *ne bis in idem* v nyní projednávané věci porušena nebyla; byť se stěžovatelka správních deliktů dopustila při jedné kontrolní jízdě, dopustila se však dvou rozdílných jednání, která měla za následek porušení dvou různých okruhů zájmů chráněných odlišnými zákony. Správní delikty, o nichž bylo rozhodnuto rozhodnutím z června 2017, jsou delikty na úseku cen, zatímco správní delikty, o nichž bylo rozhodnuto rozhodnutím z dubna 2017, jsou delikty na úseku silniční dopravy. Nebyly tedy založeny na totožném skutku. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163, je pro určení totožnosti skutku (tedy prvku *idem*) rozhodující skutek *de iure*. Pokutu uloženou rozhodnutím z dubna 2017 by v nynějším řízení bylo možné zohlednit pouze, pokud by stěžovatelka tvrdila, že obě pokuty jsou pro ni v součtu likvidační, a toto tvrzení prokázala. To však stěžovatelka neučinila.

[9] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka opakuje svoji kasační argumentaci a konstatuje, že žalovaný pomíjí vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu a ESLP, podle níž je při souběhu správních deliktů nutné použít absorpční zásadu.

[10] Žalovaný na repliku stěžovatelky reagoval dalším vyjádřením, v němž opětovně uvádí, že městský soud postupoval v souladu s judikaturou a právními předpisy. Dle žalovaného lze absorpční zásadu aplikovat pouze v případech, kdy je možné o správních deliktech vést společné řízení, což v nynějším případě možné nebylo. Nadto, i pokud by zásada absorpční měla být aplikována, uložená sankce i v součtu se sankcí uloženou v rozhodnutí z dubna 2017 byla uložena hluboko pod její maximální hranici.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. O věci přitom rozhodl bez jednání podle § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka v první řadě namítá, že v nyní projednávané věci byla porušena zásada *ne bis in idem*, přičemž odkazuje zejména na výklad pojmu „totožnost skutku“ provedený ESLP.

[14] V posuzované věci lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 – 44, č. 1038/2007 Sb. NSS (všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz), v němž se zdejší soud zabýval totožností skutku v případě skutkově obdobném, jako tomu je nyní. Dle právní věty tohoto rozsudku „[i] pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Jde však o dva různé skutky a dva odlišné správní delikty, pokud provozovatel taxislužby jednak účtuje vyšší než povolenou cenu (následkem je porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy) a jednak nevydá cestujícímu doklad o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxametru, doplněný o údaje uvedené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (následkem je porušení zájmu na transparentní kontrole služeb).“ K závěrům citovaného rozsudku se Nejvyšší správní soud opětovně přihlásil například v rozsudku ze dne 9. 1. 2023, č. j. 5 As 378/2021 – 57. Dále lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021 – 59, v němž kasační soud ve skutkově obdobné věci uzavřel, že „[n]elze uvažovat o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť jakkoli byly tyto delikty zjištěny v rámci jedné kontroly a rozhodoval o nich v prvním stupni magistrát, jednalo se o různé skutky posuzované podle odlišných předpisů (zákon o cenách a zákon o silniční dopravě [...]).“

[15] Stěžovatelka předně v kasační stížnosti chybně vymezuje skutek. Aby bylo udržitelné její tvrzení o „totožnosti skutku“, líčí skutek (resp. jeho součást – relevantní jednání, za něž byla postižena), jako „jízdu taxislužby“. V tom se ale zásadně mylí – jednání, za která jí byly uloženy správní tresty, jsou ve faktické i právní rovině odlišná: první jednání spočívá (zjednodušeně řečeno) v nedostatečném vybavení vozidla, čímž porušila povinnosti stanovené § 21 zákona o silniční dopravě; druhé jednání spočívá v účtování vyšší než maximální možné ceny a nevyznačení ceny na vozidle, a stěžovatelka jím porušila zákon o cenách. V posuzované věci tak není dána totožnost skutku *de facto*, ani *de iure*. Skutečnost, že dvě různá jednání stěžovatelky byla zjištěna při jediné kontrolní jízdě, je do jisté míry nahodilostí. Pokud by byla zjištěna při více různých kontrolních jízdách, neměla by tato skutečnost na posouzení jednotlivých skutků vliv.

[16] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani stěžovatelkou zmiňovaná judikatura ESLP [ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (stížnost č. 14939/03) a ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A. a B. proti Norsku* (č. stížnosti 24130/11)]. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry této judikatury a na ní navazující judikatury NSS, ale tyto závěry nejsou pro nyní posuzovanou věc relevantní právě proto, že zde není a nemůže být jeden skutek (jedno jednání), jak je vysvětleno v předchozím odstavci. Převážná část kasační argumentace se přitom týká právě posouzení totožnosti skutku ve světle této judikatury. Jelikož však tato argumentace vychází ze stěžovatelkou chybně vymezeného skutku (viz výše) a má smysl pouze za předpokladu, že stěžovatelkou chybně vymezený „skutek“ je alespoň ve faktické rovině totožný, míjí se s podstatou

pokračování

věci, a Nejvyšší správní soud se jí dále podrobně nezabýval – na posouzení věci totiž nemůže mít vliv.

[17] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v nyní projednávané věci nebyla zásada *ne bis in idem* porušena, neboť se stěžovatelka dopustila dvou různých jednání, tedy i dvou různých skutků. **Prvním jednáním** vymezeným v rozhodnutí z dubna 2017 (tedy absencí předepsaného vybavení vozidla) stěžovatelka porušila povinnosti vyplývající ze zákona o silniční dopravě, který chrání zájem na transparentní kontrole služeb v oblasti silniční dopravy, zatímco **druhým jednáním** vymezeným v rozhodnutí z června 2017 (tedy předražením jízdy a neoznačením vozidla cenou) stěžovatelka porušila ustanovení zákona o cenách, jehož cílem je ochrana zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy (srovnej opět již výše citovaný rozsudek č. j. A 6/2003 – 44). Závěru, že se jedná o dvě odlišná jednání s dvěma odlišnými následky, nasvědčuje i to, že stěžovatelka by byla za nedostatečné vybavení vozidla (viz odstavec [3] výše) potrestána i tehdy, pokud by jízda nebyla předražena – a naopak, pokud by došlo pouze k předražení jízdného, přičemž vozidlo by bylo vybaveno v souladu se zákonem o silniční dopravě, byla by stěžovatelka potrestána pouze za správní delikt podle zákona o cenách.

[18] Městský soud tak možnost aplikace zásady zákazu dvojího trestání posoudil správně, a Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku neshledal důvodnou.

[19] Důvodná není ani druhá kasační námitka, podle níž měly správní orgány aplikovat absorpční zásadu. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobných věcech rovněž opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 2. 2. 2023, č. j. 9 As 29/2021 - 33, svoji dosavadní judikaturu shrnul (viz odstavec 31 rozsudku) a konstatoval, že z ní vyplývá, že „[p]ředpokladem pro aplikaci absorpční zásady, jakož i zohlednění dříve uložených pokut podle § 37 písm. b) nového PřestZ, je možnost vést o sbíhajících se přestupcích společné řízení podle § 88 odst. 1 nového PřestZ. V případě přestupků podle zákona o cenách a zákona o silniční dopravě však podmínky pro vedení společného řízení splněny nejsou, neboť přestupky nespádají do stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání jsou ve druhém stupni příslušné různé orgány.“ Současně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dodal, že ačkoliv se judikatura, z níž vycházel, vztahuje k zákonu č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jsou její závěry plně aplikovatelné i na správní delikty, k jejichž spáchání došlo ještě za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě.

[20] Je tak zřejmé, že v nyní projednávané věci nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení o všech správních deliktech stěžovatelky, a tudíž je závěr městského soudu, dle kterého správní orgány nebyly povinny aplikovat absorpční zásadu, správný.

[21] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému

však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. dubna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu