



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **CZECH ADVANCED TRANSPORT s. r. o.**, se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, zastoupené Mgr. 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 11. 7. 2019, č. j. 82/2019-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 112/2019-40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 112/2019-40, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dopravní úřad) rozhodnutím ze dne 10. 7. 2018, č. j. MHMP 1079835/2018, uložil žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Dopustila se jich ve dnech 15. 11. 2017, 22. 11. 2017, 18. 1. 2018, 5. 4. 2018 a 11. 4. 2018 tím, že v každém z těchto případů provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Rovněž nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie. Odvolání proti rozhodnutí dopravního úřadu žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl, zároveň však snížil uloženou pokutu na 250 000 Kč.

II. Důvody kasační stížnosti

[2] Žalovaný (stěžovatel) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasí se snížením pokuty. Pokuta nebyla zjevně nepřiměřená, proto soud neměl k moderaci přistoupit. Snížení pokuty na polovinu nebylo ani řádně odůvodněno. Stěžovatel předesílá kontext a vývoj právní úpravy provozování taxislužby, působení služby Uber na území České republiky a relevantní správní praxe a judikatury. Rozhodně neobstojí názor městského soudu, že spáchané delikty jsou z důvodu jejich pouze administrativní povahy méně závažné. Praktiky podnikatelů, kteří především opakovaně provozují taxislužbu neregistrovanými vozidly, totiž významně narušují trh taxislužby a přispívají k likvidaci poctivých dopravců. Ti na rozdíl od dopravců nepoctivých nesou vyšší náklady spojené zejména se silniční daní, vyšším pojistným a častějšími technickými kontrolami. Dříve ukládané nižší sankce neplnily preventivní funkci, a proto byly postupně ukládány pokuty vyšší.

[3] Městský soud také nesprávně porovnával výši uložené pokuty s nižšími pokutami ukládanými za „klasické delikty“ v oblasti provozování taxislužby s dopadem na spotřebitele (např. účtování řádově vyššího jízdného či nedovolená manipulace s taxametrem). Stěžovatel souhlasí s tím, že tyto delikty jsou také velmi závažné, soud však nezohlednil, že bývají sankcionovány i v cenovém řízení či odnětím oprávnění řidiče taxislužby. Navíc nelze říct, že zájem na ochraně spotřebitele je významnější než zájem na ochraně podnikatelského prostředí. Osmý senát městského soudu šablonovitě snižuje žalovaným ukládané pokuty za obdobné delikty na polovinu, přestože ostatní senáty městského soudu i Nejvyšší správní soud (NSS) shledávají pokuty v obdobných případech za odpovídající. Výsledná nejednotnost rozhodovací praxe je nespravedlivá zejména vůči ostatním dopravcům.

[4] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[6] Posuzovaný případ se týká spáchání přestupku podle zákona o silniční dopravě. Skutkově jde o mnohokrát řešenou otázku přepravy osob přes mobilní aplikaci Uber, kdy dopravce nenechal vozidlo zapsat do evidence vozidel taxislužby ani jej neopatrčil dokladem o oprávnění k podnikání. Nejvyšší správní soud (NSS) nyní však řeší jen otázku, zda soud mohl uloženou pokutu snížit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (tedy využít tzv. moderační právo soudu), a to pro nižší společenskou škodlivost přestupku.

[7] NSS předesílá, že se shodnou otázkou zabýval již v rozsudcích ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 143/2022-46, ze dne 18. 10. 2022, č. j. 1 As 149/2022-33, a ze dne 14. 3. 2023, č. j. 4 As 201/2022-39. Ačkoli v odkazovaných případech byly uloženy pokuty za nižší počet skutků, učiněné závěry jsou plně přenositelné i na tento případ.

[8] Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za přestupek, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale *trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud*

pokračování

případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

[9] NSS úvodem konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech –principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva 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 pachateli uložen takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

[10] Kasační soud obecně připomíná, že při soudní moderaci správního trestu nahradí soud uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (rozsudek ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119). To však neznamená, že správní soudy přistoupí k moderaci pokaždé, pokud se jim výše pokuty jeví jako nepřiměřená. Zákonným požadavkem pro soudní moderaci správního trestu je, aby správním orgánem uložený trest byl zjevně nepřiměřený, tedy takový trest, který vzhledem k okolnostem konkrétního případu výrazně vybočuje. Podstatou soudní moderace tedy není hledání „ideální“ výše sankce. Smyslem je korekce, pokud sankce zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti, přestože správní orgán uložil sankci v zákonném rozmezí, dodržel všechny zásady pro její ukládání a zvážil všechna hlediska pro její individualizaci (rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[11] Soudy tak zohledňují zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněné hodnoty a zájmy, nikoli sama skutková podstata deliktu (rozsudek ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).

[12] V této věci žalovaný potvrdil dopravním úřadem uloženou pokutu ve výši 500 000 Kč. Za posuzovaný souběh přestupků měl být v souladu s absorpční zásadou vyměřen správní trest podle *ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný* (§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Takto stanovenou horní hranici zákonné sazby ve výši 350 000 Kč [§ 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě ve spojení s § 35 odst. 6 písm. b) téhož zákona] následně dopravní úřad zvýšil na 525 000 Kč za využití asperační zásady, podle níž *horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu* (§ 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). Žalobkyni tedy byla uložena úhrnná pokuta ve výši blízká se horní hranici zvýšené zákonné sazby. To bylo podle žalovaného ospravedlněno zejména větším počtem sbíhajících se skutků. Uvedených přestupků se žalobkyně dopustila v období od listopadu 2017 do dubna 2018 celkem pětkrát. Svého protiprávního jednání si přitom u pozdějších skutků musela být vědoma vzhledem k seznámení s kontrolními protokoly (s. 7 napadeného rozhodnutí). Navíc v době spáchání přestupků již bylo s ohledem na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017,

č. j. 9 As 291/2016-136, zřejmé, že i dopravci využívající aplikaci Uber musí plnit povinnosti stanovené zákonem o silniční dopravě. K majetkovým poměrům žalobkyně dopravní úřad nemohl přihlídnout, protože o nich neposkytla žádné relevantní informace. Žalovaný zdůvodnil, proč nebyla pro posouzení její majetkové situace dostatečná následně zveřejněná účetní závěrka za rok 2017 a proč by i při jejím zohlednění nebylo možné dospět k závěru o nepřiměřenosti pokuty (s. 9 a 10 napadeného rozhodnutí).

[13] Při výměře pokuty bylo žalobkyni k tíži správně přičteno i spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě. Jak NSS uvedl např. v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 380/2019-29, *„při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS; shodně např. rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012-45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) správního deliktu (viz rozsudek č. j. 6 As 57/2004-54; a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56) a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy (viz rozsudek č. j. 5 Afs 9/2008-328)“* (bod 23). Jako přitěžující okolnost však bylo zohledněno především to, že důsledkem protiprávního jednání žalobkyně motivovaného získáním neoprávněného obohacení bylo značné narušení trhu osobní přepravy v Praze (s. 10 napadeného rozhodnutí).

[14] S ohledem na výše uvedené NSS souhlasí se stěžovatelem, že uložená výše pokuty není *zjevně nepřiměřená*. NSS připomíná, že správní trest musí působit na pachatele přestupků výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání (tzv. preventivní funkce). Současně musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil (tzv. represivní funkce).

[15] Účel zákonných povinností, jako je zapsání vozidla do evidence vozidel taxislužeb, je především zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě, včetně bezpečnosti provozu a cestujících, a zájem na zachování funkčního podnikatelského prostředí. NSS nepopírá, že tyto zákonné povinnosti mohou také nepřímým směrem k ochraně spotřebitelů, rozhodující jsou ale výše uvedené zájmy. NSS nesouhlasí s městským soudem, že se jedná o přestupky „čistě administrativního rázu“, neboť tyto zákonné povinnosti sledují shora uvedené legitimní cíle.

[16] Závažnost přestupků v obecné rovině hodnotí zákonodárce, a to nastavením trestních sazeb. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku v podstatě naznačil, že kromě zájmu na ochraně spotřebitelů si jiné zájmy nezaslouží stejnou míru ochrany. Tím však soud převzal roli jakéhosi alternativního zákonodárce, který neguje zákonem nastavené trestní sazby. NSS zdůrazňuje, že při výběru druhu a stanovení výše trestu je zákonem chráněný zájem jedním z určujících hledisek [srov. § 38 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Totéž platí, pokud správní soudy uvažují o moderaci výše pokuty. NSS opakovaně setrvává na názoru, že při soudní moderaci soudy zkoumají, zda se správní orgán nedopustil excesu při individualizaci trestu a zda výběr druhu a výměry trestu plní jeho účel a není zjevně nepřiměřený (viz rozsudek č. j. 7 As 71/2010-97). Jedním z hledisek individualizace trestu je mimo jiné význam chráněného zájmu. Soudy nemohou jednoduše prohlásit, že jiný

pokračování

chráněný zájem požívá větší ochrany, a automaticky snížit trest, není-li tento zájem dotčen. Tím v podstatě městský soud „přepsal“ zákon a rozhodl, že pokuta ve výši třetiny nejvyšší zákonné sazby bude v běžných případech vždy zjevně nepřiměřená.

[17] NSS dává stěžovateli za pravdu, že nelze přehlížet rozsáhlé porušování právních předpisů v oblasti provozování taxislužby, které v konečném důsledku naruší trh přepravy osob. Ačkoli z toho spotřebitelé snad mohou mít prospěch, děje se tak protiprávně. Shovívavost městského soudu vůči vědomému porušování zákonných povinností, pokud jím nejsou poškozováni spotřebitelé, není podle NSS namístě.

[18] Závěr městského soudu o zjevné nepřiměřenosti trestu je o to překvapivější, pokud soud nepřihlédl k té části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde stěžovatel srozumitelně popsal vývoj rozhodovací praxe správních orgánů i důvodů, proč docházelo k postupnému zvyšování ukládaných pokut.

[19] Pokud soud upustí od uloženého správního trestu nebo jej sníží, musí svůj postup pečlivě a přesvědčivě odůvodnit, a to s ohledem na všechny skutkové okolnosti, které existovaly v době spáchání přestupku. To však městský soud neučinil. Důsledkem napadeného rozsudku by byla v podstatě paušální moderace sankce u všech standardních přestupků tohoto typu, což se vymyká zákonnému vymezení moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Svou podstatou jde spíše o jakousi „soudcovskou“ novelu zákona o silniční dopravě, což samozřejmě soudům nepřísluší.

[20] NSS dodává, že nepřezkoumával závěr městského soudu, že žalobkyně přestupky spáchala, neboť to je již mimo předmět této věci, jak jej vymezila kasační stížnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] NSS proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí, že tu nejsou dány ty důvody moderace, které městský soud v odůvodnění uvedl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu