



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. F.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2019, č. j. MF-12356/2017/1603-3/2032, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 9 Af 11/2019-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 476096/2017, žalobci uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikty podle § 16 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. h) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), kterých se dopustil jako řidič taxislužby dne 5. 10. 2016 při jízdě na trase ul. Jana Želivského 35, Praha 3 - ul. Malletova 4, Praha 9. Správních deliktů se dopustil tím, že při prodeji nedodržel úředně stanovenou cenu, a neoznačením vozidla taxislužby cenou, kterou uplatňoval v okamžiku nabídky. Odvolání žalobce žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[2] Žalobce se následně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud v záhlaví uvedeným

rozsudkem žalobu zamítl. Neshledal totiž, že by se v případě žalobce jednalo o totožné skutky, jejichž projednání ve dvou správních řízeních by bránila zásada *ne bis in idem*.

[3] Městský soud popsal, že se žalobcem byla ve vztahu k výše zmíněné jízdě vedena dvě správní řízení, a to za porušení zákona o cenách a zákona o silniční dopravě. V obou případech byl žalobce shledán vinným a byla mu uložena pokuta. Z porovnání výroků obou rozhodnutí vyplývá, že žalobci nebyly v těchto řízeních uloženy pokuty za tentýž skutek, neboť ačkoliv se jednalo o stejnou kontrolní jízdu, žalobce se při ní dopustil deliktů s rozdílnou skutkovou podstatou (skutek *de facto*), s rozdílnými právními následky (skutek *de iure*), dle odlišných zákonů a sankcionovaných a v odvolacím řízení přezkoumávaných odlišnými správními orgány, nadto z časového hlediska tak, že v době rozhodování magistrátu v této věci ještě nebylo v právní moci rozhodnutí o uložení pokuty 70 000 Kč za správní delikt podle zákona o silniční dopravě.

[4] Městský soud měl za to, že kritéria úzké věcné souvislosti jednání žalobce vymezená v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *A. a B. proti Norsku* (č. stížnosti 24130/11) v dané věci nejsou naplněna. Důvodem jsou odlišné aspekty protiprávního jednání, které se nedoplňují, neboť kontrola byla zaměřená na odlišné povinnosti provozovatele přepravy. Výsledky kontroly měly různé právní následky, dokazování v řízení se orientovalo na jiné skutkové znaky jednání, při kterém nehrozilo zdvojení dokazování. V době rozhodnutí magistrátu nebylo ani v právní moci rozhodnutí o uložení pokuty dle zákona o silniční dopravě.

[5] Dále městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59, který v obdobné věci zvažoval současné zohlednění obou pokut z hlediska výše pokuty a případně posuzovaného likvidačního účinku, nikoliv z pohledu možného souběžného a kompaktně vedeného řízení o obou pokutách s použitím zásady absorpce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky.

[7] Stěžovatel upozornil, že přestupkové řízení v jeho věci je řízením týkajícím se trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rovněž poukázal na ústavněprávní limity postupu správních orgánů v přestupkovém řízení.

[8] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně dospěl k závěru, že se v případě stěžovatele nejednalo o jeden skutek ani nedošlo k souběhu přestupků, a zásada *ne bis in idem*, resp. aplikace zásad pro ukládání trestů, se tak neuplatní. Dále popsal teoretické základy trestního práva a zmínil judikaturu týkající se jednoty a totožnosti skutku a souběhu trestných činů s tím, že se tato pravidla uplatní i na přestupky.

[9] Stěžovatel 5. 6. 2016 uskutečnil přepravu vozidlem taxislužby, při které porušil několik povinností. Za tento skutek byl uznán vinným ze spáchání přestupků podle zákona

pokračování

o cenách a byla mu uložena pokuta 50 000 Kč. Stěžovatel ovšem byl už za stejný skutek dle svého názoru trestán. Rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 471719/017, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 16. 5. 2017, č. j. 37/2017-190-TAXI/3, byl uznán vinným ze spáchání přestupků podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“) a byla mu uložena pokuta 70 000 Kč. Stěžovatel má za to, že se svým jednáním dopustil jediného skutku (přeprava vozidlem taxislužby), kterým naplnil více skutkových podstat přestupků, a proto se jednalo o jednočinný souběh nestejnorodý. Městský soud však jednání stěžovatele posoudil jako dva skutky (*de facto*), a to pouze na základě porušení odlišných chráněných zájmů. Městský soud také nesprávně zaměnil pojmy skutek a skutková podstata.

[10] Podle stěžovatele je nutné pojmy skutek a totožnost skutku vykládat nejen s ohledem na národní právní řád, ale i v souladu s judikaturou ESLP. Městský soud chybně posuzuje pojem skutek pouze jako skutek *de iure*, i když ESLP odmítl posuzovat skutek jen skrze právní kvalifikaci skutku.

[11] Stěžovatel nepovažuje za vhodný odkaz městského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-63, a ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59, bod 40, neboť podle něj jsou v rozporu jak s judikaturou trestních soudů, tak i ESLP a Nejvyššího správního soudu.

[12] V případě stěžovatele měla být uplatněna zásada absorpce, neboť správní orgán musí při stanovení správního trestu a jeho výše z úřední povinnosti přihlídnout k pravomocně uložené pokutě uložené jiným správním orgánem podle odlišného právního předpisu vycházející ze stejného jednání (skutku *de facto*). Stěžovatel také upozornil na to, že podle judikatury ESLP platí, že i když státy mohou sáhnout k depenalizaci určitých deliktů a postihovat je spíše cestou správního trestání než v klasickém trestním řízení, pachatelé těchto deliktů se nemohou ocitnout v méně příznivém postavení jen z toho důvodu, že jejich případ je projednáván v jiném právním režimu než klasické trestní věci.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, a navrhl kasační stížnost zamítnout. K porušení zásady *ne bis in idem* nedošlo. Byť se stěžovatel přestupků dopustil při jedné kontrolní jízdě, šlo o dvě rozdílná jednání, která měla za následek porušení dvou různých okruhů zájmů chráněných odlišnými zákony. Vytčené přestupky nebyly založeny na totožném či v podstatných rysech totožném skutku.

[14] Podle žalovaného by zohlednění pokuty uložené v souběžně vedeném řízení bylo možné pouze tehdy, pokud by stěžovatel tvrdil, že obě pokuty jsou pro něj v součtu likvidační, a současně toto své tvrzení též prokázal relevantními důkazy, což však v dané věci stěžovatel neučinil. Dále v tomto směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 150/2021-59.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je projednatelná.

[16] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádné takové neshledal.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že skutkově a právně obdobnými případy se již zabýval v rozsudcích ze dne 6. 4. 2023, č. j. 3 As 336/2021-55 a ze dne 28. 4. 2023, č. j. 4 As 377/2021-36. V nich pachatel spáchal správní delikt (přestupek) podle § 16 odst. 1 písm. b) a h) zákona o cenách, přičemž byl zároveň uznán vinným i z porušení zákona o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s právními závěry uvedenými v těchto rozsudcích a s ohledem na skutkovou i právní podobnost nyní posuzované věci ze závěrů v nich vyslovených v dalším vychází; nemá důvod se od nich jakkoliv odchýlovat.

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

[20] V posuzované věci lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44, publ. pod č. 1038/2007 Sb. NSS, v němž se 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 [...]).“

[21] Stěžovatel předně v kasační stížnosti chybně vymezuje skutek. Aby bylo udržitelné jeho tvrzení o „totožnosti skutku“, líčí skutek (resp. jeho součást – relevantní jednání, za něž byl postižen), jako „jízdu taxislužby“. V tom se ale zásadně mýlí – jednání, za která mu byly uloženy správní tresty, jsou ve faktické i právní rovině odlišná: první jednání spočívá (zjednodušeně řečeno) v nedostatečném vybavení vozidla a nepoužití taxametru, čímž porušil povinnosti stanovené § 21 zákona o silniční dopravě; druhé jednání spočívá v účtování vyšší než maximální možné ceny a nevyznačení ceny

pokračování

na vozidle, a stěžovatel jím porušil zákon o cenách. V posuzované věci tak není dána totožnost skutku *de facto*, ani *de iure*. Skutečnost, že dvě různá jednání stěžovatele byla zjištěna při jediné kontrolní jízdě, je do jisté míry nahodilostí. Pokud by byla zjištěna při více různých kontrolních jízdách (např. při první by stěžovatel nepoužil taxametr, ale cenu by účtoval korektně; při druhé by taxametr použil, avšak účtoval by vyšší než maximální možnou cenu), neměla by tato skutečnost na posouzení jednotlivých skutků vliv.

[22] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani stěžovatelem 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*]. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry této judikatury a na ni navazující své vlastní judikatury, 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 stěžovatelem chybně vymezeného skutku (viz výše) a má smysl pouze za předpokladu, že stěžovatelem chybně vymezený „skutek“ je alespoň ve faktické rovině totožný, míjí se s podstatou věci, a Nejvyšší správní soud se jí dále podrobně nezabýval – na posouzení věci totiž nemůže mít vliv.

[23] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v nyní projednávané věci nebyla zásada *ne bis in idem* porušena, neboť se stěžovatel dopustil dvou různých jednání, tedy i dvou různých skutků. **Prvním jednáním** (tedy absencí předepsaného vybavení vozidla a nepoužitím taxametru) stěžovatel porušil povinnosti vyplývající ze zákona o silniční dopravě, který chrání zájem na transparentní kontrole služeb v oblasti silniční dopravy, zatímco **druhým jednáním** (tedy předražením jízdy a neoznačením vozidla cenou) stěžovatel porušil 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 se dvěma odlišnými následky, nasvědčuje i to, že stěžovatel by byl za nedostatečné vybavení vozidla potrestán 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, byl by stěžovatel potrestán pouze za správní delikt podle zákona o cenách.

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

[25] 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 nespadají 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 Sb., 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.

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

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[27] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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 neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 27. června 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu