



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Lenky Matyášové a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Milan Daniel**, místem podnikání Hurbanova 1305/11, Praha 4, zastoupeného Mgr. Janem Boučkem, advokátem, sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2019, č. j. 105/ 2019-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 128/2019-41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 128/2019-41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Magistrát hlavního města Prahy uložil žalobci rozhodnutím ze dne 21. 8. 2018 úhrnnou pokutu za spáchání dvou přestupků ve výši 150 000 Kč. Žalobce se dopustil přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Přestupků se žalobce dopustil tím, že dne 10. 10. 2017 provedl přepravu objednanou prostřednictvím aplikace Uber, služby Uber Pop. Žalobce jako dopravce nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, nepředložil doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopii a vozidlo, kterým byla přeprava poskytnuta, nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby, vozidlo nebylo označeno a vybaveno jako vozidlo taxislužby.

[2] Žalovaný na základě odvolání žalobce uloženou pokutu snížil na 120 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce žalobu.

[4] Městský soud žalobu zamítl, vyhověl ale návrhu na snížení pokuty. Pokutu snížil na 60 000 Kč.

[5] Městský soud konstatoval, že správní orgány obou stupňů při zvažování výše pokuty vzaly v potaz všechna relevantní kritéria a okolnosti konkrétního případu, přihlédly k povaze a závažnosti správního deliktu, jeho společenské škodlivosti, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a současně právnímu povědomí ve věci přepravy prostřednictvím aplikace Uber.

[6] Zároveň však městský soud dospěl k závěru, že pokuta uložená žalovaným byla zjevně nepřiměřená. Snížení pokuty odůvodnil městský soud nižší společenskou škodlivostí jednání žalobce v porovnání s jinými protiprávními jednáními. Podle soudu žalobce spáchal přestupky „administrativního rázu“, které nepoškodily spotřebitele, pouze narušily soutěžní prostředí.

## II. Kasační stížnost

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel namítl nesprávné právní posouzení věci městským soudem a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[9] Nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřoval v nedostatečném odůvodnění snížení pokuty a rozpornosti rozsudku. Městský soud k moderaci přistoupil, ačkoli shledal, že správní orgán I. stupně i žalovaný při stanovení výše pokuty zohlednili relevantní okolnosti případu. Rozpor je též ve stanovení pokuty soudem, ve výroku soud uvedl částku 60 000 Kč, v části odůvodnění je však uvedena částka 35 000 Kč.

[10] Stěžovatel namítl, že vůbec nebyly dány podmínky pro aktivaci moderačního oprávnění soudu; úvahy městského soudu o nižší závažnosti „administrativních“ deliktů dopravců využívajících aplikaci Uber nejsou správné. Rovněž namítl, že pokud soud akcentoval dopad na spotřebitele, měl se mírou poškození spotřebitele zabývat; není možné mechanicky snížit pokutu na polovinu, jak to osmý senát městského soudu činí ve všech obdobných případech.

[11] Stěžovatel nesouhlasil s argumentací městského soudu, že provozování taxislužby neevidovaným vozidlem a bez dokladu o oprávnění k podnikání je méně závažné než protiprávní jednání, kterým taxikáři přímo okrádají spotřebitele. Neztotožnil se ani s naznačeným kritériem pro srovnání obou typově odlišných přestupků, tj. zda konkrétní protiprávní jednání má dopad na spotřebitele. To, zda provozovatel porušením právní povinnosti skutečně poškodil spotřebitele, nesmí být jediným důvodem pro mechanické snížení pokuty. Případy, kdy dopravce okrádá spotřebitele, nejsou srovnatelné s provozováním taxislužby bez evidence vozidla a dokladu o oprávnění k podnikání. Městský soud nezohlednil dopady na trh. Žalobce vědomě podnikal s nižšími náklady a využíval toho, že jeho vozidlo nebylo ve státní databázi vedeno jako podnikatelské vozidlo a v provozu nebylo rozpoznatelné, a tedy kontrolovatelné. Nelze říct, že zájem na ochraně spotřebitele převyšuje zájem na ochraně podnikatelského prostředí. Nedodržování právních povinností nelze ospravedlnit tím, že je to v důsledku výhodné pro spotřebitele. Stěžovatel tak městskému soudu vytýkal, že nahradil správní uvážení, aniž pečlivě zvážil okolnosti

pokračování

případu a celkový kontext. Napadený rozsudek osmého senátu městského soudu dle stěžovatele narušil ustálenou rozhodovací praxi.

[12] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[16] Podle § 78 s. ř. s. platí: *(1) Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. (2) Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, 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 případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

[17] Namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, která by znemožňovala jeho přezkum (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud neshledal. Z napadeného rozsudku je seznatelné, že městský soud neshledal pokutu uloženou za přestupky nezákonnou a neshledal ani jiné důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., shledal však důvody pro snížení uložené pokuty dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Městský soud uvedl, že správní orgány zohlednily relevantní okolnosti konkrétního případu, jak jim ukládá zákon, zároveň však z rozhodnutí vyplývá přesvědčení městského soudu, že správní orgány rozhodné okolnosti nezohlednily správně, resp. jim nepřisoudily optimální váhu. Tyto závěry odpovídají úpravě v § 78 odst. 1 a 2 s. ř. s. a nejsou rozporné. Seznatelné jsou z odůvodnění rozsudku též úvahy, které městský soud k takovému závěru vedly. Nesprávné uvedení částky, na niž byla pokuta městským soudem snížena, ve shrnujícím závěru (odst. 65 rozsudku městského soudu) Nejvyšší správní soud považuje za chybu psaní, a to i s přihlédnutím k množství typově obdobných případů.

[18] Projednávaný případ se totiž týká přestupku podle zákona o silniční dopravě a městským soudem i Nejvyšším správním soudem mnohokrát řešené otázky přepravy osob přes mobilní aplikaci Uber, kdy dopravce nenechal vozidlo zapsat do evidence vozidel taxislužby ani jej neopatril dokladem o oprávnění k podnikání. V nyní projednávané věci se však Nejvyšší správní soud zabývá jen otázkou, zda městský soud správně snížil uloženou pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to pro nižší společenskou škodlivost přestupku.

[19] Totožnou otázkou se Nejvyšší správní soud 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, ze dne 14. 3. 2023, č. j. 4 As 201/2022-39, a ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-39. Vyslovené závěry jsou přenositelné i na nyní projednávaný případ.

[20] Nejvyšší správní soud připomíná, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – 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 je 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).

[21] Při soudní moderaci správního trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. soud nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119). To ale neznamená, že správní soudy přistoupí k moderaci pokaždé, pokud se jim výše pokuty jeví jako nepřiměřená. Zákonným požadavkem je, aby správním orgánem uložený trest byl *zjevně nepřiměřený*. Zjevně nepřiměřený je takový trest, který vzhledem k okolnostem konkrétního případu silně vybočuje. Podstatou soudní moderace tedy není hledání „ideální“ výše trestu. Smyslem je korekce, pokud trest zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o jeho adekvátnosti a spravedlnosti, přestože trest byl uložen v zákonném rozmezí, správní orgán dodržel všechny zásady pro ukládání trestu a zvážil všechna hlediska pro jeho individualizaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[22] Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněné hodnoty a zájmy, nikoli skutková podstata přestupku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119, nebo ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).

[23] Stěžovatel v řízení o odvolání původní výši pokuty (150 000 Kč) snížil na 120 000 Kč. Platí, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný* (§ 41 odst. 1 věta první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Horní hranice zákonné sazby stanovené v souladu s absorpční zásadou tak v projednávaném případě činila 350 000 Kč (§ 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě ve spojení s § 35 odst. 6 písm. b) téhož zákona].

[24] Stěžovatel tedy stanovil pokutu ve výši blízké se dolní třetině sazby. Takto uložená pokuta zpochybňuje úvahu soudu, že by tento trest byl zjevně nepřiměřený (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008-80, č. 1719/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-65, č. 225/2004 Sb. NSS).

pokračování

[25] Správní trest musí působit na pachatele přestupků výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání (tzv. preventivní funkce), a současně musí způsobit citelnou újmu, aby se nevytratil výchovný účinek trestu (tzv. represivní funkce). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že v nyní posuzovaném případě uložená výše pokuty není *zjevně nepřiměřená*, žalobci hrozil trest podstatně vyšší.

[26] Účel zákonných povinností, jako je například 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 podnikatelského prostředí. Nejvyšší správní soud nepopírá, že zákonné povinnosti, které byly v projednávaném případě porušeny, mohou nepřímo směřovat také k ochraně spotřebitelů, rozhodující jsou ale výše uvedené legitimní cíle. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s městským soudem, že přestupky, jichž se žalobce dopustil, jsou přestupky „čistě *administrativního rázu*“.

[27] Závažnost přestupků v obecné rovině hodnotí zákonodárce, a to nastavením trestních sazeb. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku v podstatě naznačil, že vedle zájmu na ochraně spotřebitelů si jiné zájmy nezaslouží stejnou míru ochrany. To však neodpovídá zákonné úpravě. 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. Nejvyšší správní soud opakovaně setrvává na názoru, že při moderaci trestu 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Jedním z hledisek individualizace trestu je mimo jiné význam chráněného zájmu. Soudy nemohou jednoduše prohlásit, že jiný 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 přibližně třetiny nejvyšší zákonné sazby bude v běžných případech vždy zjevně nepřiměřená.

[28] Nejvyšší správní soud 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 mohou mít (alespoň krátkodobě) prospěch, děje se tak protiprávně. Shovívavost městského soudu vůči vědomému porušování zákonných povinností, pokud jím nejsou poškozováni spotřebitelé, není podle Nejvyššího správního soudu namístě.

[29] Pokud soud sníží uložený správní trest nebo od něj upustí, 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 trestu u všech standardních přestupků určitého typu, což se vymyká zákonnému vymezení moderace dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Svou podstatou jde spíše o jakousi „soudcovskou“ novelu zákona o silniční dopravě, což soudům nepřísluší.

[30] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že nepřezkoumával závěr městského soudu, že žalobce přestupky spáchal, neboť to je mimo předmět této věci, jak jej vymezila kasační stížnost.

[31] Nejvyšší správní soud na závěr shrnuje, že důvody moderace správního trestu, které městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, nejsou dány.

[32] Nejvyšší správní soud též dodává, že formulace výroků rozsudku městského soudu neodpovídá usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, podle nějž v případě aplikace § 78 odst. 2 s. ř. s., *správní soud zruší v rozhodnutí správního orgánu výrok o trestu, nevrací však obvyklým způsobem věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, nýbrž konstitutivně rozhoduje o individuálních právech a povinnostech tím, že sám nahradí zrušený výrok výrokem soudním*. Pokud tedy soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s., ale shledal důvody pro snížení pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s., měl výrokem 1) vyslovit, že žaloba se zamítá, 2) zrušit výrok správního orgánu o trestu, a 3) určit, kolik činí správním soudem nově stanovený trest, respektive jak se trest snižuje (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 652).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud 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 rozsudku.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. června 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.  
předseda senátu