



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Lenky Matyášové a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **David Závodní**, místem podnikání Berlínská 1488/5, Praha 10, 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 12. 2. 2020, č. j. 14/2020-190-TAXI/4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 19/2020-44,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 19/2020-44, **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 4. 2. 2019 úhrnnou pokutu ve výši 100 000 Kč za přestupky podle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Přestupků se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby přeprava poskytnutá žalobcem dne 25. 4. 2018 a realizovaná prostřednictvím služby Uber Pop objednané přes aplikaci Uber byla provedena vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby, a tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby ve vozidle, kterým byla poskytnuta přeprava, byl doklad o oprávnění k podnikání.

[2] Žalovaný na základě odvolání žalobce uloženou pokutu snížil na 90 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce žalobu.

[4] Městský soud žalobu zamítl, vyhověl ale návrhu na snížení pokuty. Pokutu snížil na 45 000 Kč.

[5] 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.

[6] Městský soud vyhodnotil, že absence dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle a provozování taxislužby vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby, a dopravním úřadem uvedené přitěžující okolnosti (vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno – absence střešní svítilny s nápisem TAXI, jména a příjmení dopravce; vybaveno – taxametr; řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby) spotřebitele nijak nepoškozovalo. Podle soudu žalobce spáchal přestupky „administrativního rázu“, které 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 dle stěžovatele snížení pokuty odůvodnil mechanicky, nikoli vzhledem konkrétním okolnostem případu, a v odůvodnění rozsudku jsou ohledně skutkových okolností rozpory (např. zda žalobce byl, či nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Nepřezkoumatelnost spatřoval stěžovatel též ve vnitřní rozpornosti rozsudku městského soudu, jestliže soud vyhověl návrhu na snížení pokuty, nemohl žalobu zamítnout, nýbrž jí měl částečně vyhovět. Rozpor je též ve stanovení pokuty soudem, ve výroku soud uvedl částku 45 000 Kč, v odůvodnění je však též uvedeno, že soud pokutu snížil na částku 60 000 Kč či 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 soud sice akcentoval dopad na spotřebitele, konkrétně se však mírou poškození spotřebitele jednáním žalobce nezabýval.

[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, nemůže být jediným důvodem pro šablonovité 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 zájmy spotřebitelů převyšují 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 případu

pokračování

a celkový kontext. Napadený rozsudek osmého senátu městského soudu dle stěžovatele narušuje 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 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.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem potud, že výroky rozsudku městského soudu nejsou formulovány správně. Jak uvedl v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, 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). Uvedené konstrukci výroky napadeného rozsudku městského soudu nevyhovují, z výrokové části rozsudku je však bez pochyb seznatelné, že záměrem městského soudu bylo nahradit výrok rozhodnutí žalovaného o uložení pokutě a pokutu uloženou žalovaným snížit, tedy v tomto rozsahu konstitutivně rozhodnout o individuálních právech a povinnostech žalobce ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu.

[19] Nesprávné uvedení částky, na niž byla pokuta městským soudem snížena, v odst. 74 a v odst. 82 Nejvyšší správní soud považuje za chybu psaní, a to i s přihlédnutím k množství typově obdobných případů.

[20] Seznatelné jsou z odůvodnění rozsudku též úvahy, které městský soud k závěru o snížení pokuty vedly.

[21] Jinou otázkou však je, zda Nejvyšší správní soud s postupem městského soudu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. souhlasí.

[22] 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 neopatřil 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.

[23] 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.

[24] 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 pachatelé 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).

[25] 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. Zákonem 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).

[26] K hlediskům 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

pokračování

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).

[27] Stěžovatel v řízení o odvolání původní výši pokuty (100 000 Kč) snížil na 90 000 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 tedy 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].

[28] Stěžovatel tedy stanovil pokutu ve výši blížíci se dolní čtvrtině 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).

[29] 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.

[30] 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 nepřímým směrem 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“.

[31] 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. Nejvyšší správní soud 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. 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.

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] 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.

[36] 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. června 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu