



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Alexandre Bezouasvili Michailov**, se sídlem Harmonická 1384/13, Praha 5, zastoupený Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 139/2019 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 139/2019 - 42, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Odboru dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 5. 9. 2018, č. j. MHMP 1367945/2018, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“), jehož se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. c) bodem 1. téhož zákona nezajistil, aby při poskytování přepravy dne 26. 10. 2017 od 10:30 hod. do 10:46 hod., na trase ulice Na Florenci 9, Praha 1 – Loretánské náměstí 5, Praha 1, bylo vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Superb, SPZ: 8U3 5945, viditelně a čitelně označeno střešní svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně; ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. c) bodem 2. téhož zákona nezajistil, aby při poskytování přepravy dne

26. 10. 2017 od 10:30 hod. do 10:46 hod., na trase ulice Na Florenci 9, Praha 1 – Loretánské náměstí 5, Praha 1, bylo vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Superb, SPZ: 8U3 5945, viditelně a čitelně označeno jménem a příjmením dopravce umístěným na vozidle. Dále byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že podle § 21 odst. 3 písm. d) bodu 1. téhož zákona nezajistil, aby při poskytování přepravy dne 26. 10. 2017 od 10:30 hod. do 10:46 hod., na trase ulice Na Florenci 9, Praha 1 – Loretánské náměstí 5, Praha 1, bylo vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Superb, SPZ: 8U3 5945, vybaveno měřicí sestavou taxamtru splňující požadavky zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna. Za spáchání uvedených přestupků byla žalobci výrokem B) rozhodnutí správního orgánu I. stupně uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě, ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 9. 2019, č. j. 115/2019-190-TAXI/3, bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že pokuta byla snížena na částku 80 000 Kč a její splatnost stanovena lhůtou 30 dnů. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8 A 139/2019 – 42, zamítl (výrokem I.) a zároveň výrokem II. snížil žalobci uloženou pokutu na částku 50 000 Kč.

[3] Městský soud shledal, že ve věci bylo řádně provedeno dokazování a že správní orgány správně vyhodnotily jednání žalobce, který přepravoval cestující s využitím aplikace UBER, jako výkon „klasické“ taxislužby. Nepřisvědčil tvrzení žalobce, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť souběžně probíhající řízení bylo zahájeno na základě porušení povinností vyplývajících ze zákona o cenách, který chrání jiný zájem. Uloženou sankci neshledal městský soud nezákonnou nebo likvidační, avšak přistoupil k moderaci její výše.

[4] Městský soud, s přihlédnutím k okolnostem případu, zejména k nižší společenské škodlivosti jednání žalobce, pokládal pokutu za zjevně nepřiměřenou. K závěru o neadekvátnosti a nespravedlnosti sankce dospěl na základě porovnání s pokutami uloženými za společensky škodlivější jednání „klasických“ taxikářů, kteří poškozovali („okrádali“) spotřebitele, přičemž za tyto přestupky jim byla uložena pokuta ve výši shodné nebo nižší, než byla původně uložená pokuta rozhodnutím žalovaného. Podle městského soudu se žalobce dopustil toliko porušení „administrativních“ povinností, což nepoškodilo spotřebitele, ale pouze narušilo soutěžní prostředí. Žalobce splňoval požadavky na výkon povolání taxikáře, pročez nemohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu na ochraně cestujících ani bezpečnosti silničního provozu, což také snižuje společenskou škodlivost jeho jednání.

[5] Proti shora uvedenému rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v jeho nesrozumitelnosti. V odstavcích 83 a násl. městský soud neshledal, že by pokuta vybočovala z rozhodovací praxe, avšak v odstavcích 95 a násl. dospěl k závěru, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená vzhledem ke společenské škodlivosti jednání žalobce ve srovnání

pokračování

s delikty spáchanými „klasickými“ pražskými taxikáři, a to bez důkladnějšího zdůvodnění. Městský soud by přitom měl snížení výše uložené sankce (založené na správním uvážení stěžovatele), kterou shledává za natolik nepřiměřenou, že vyžaduje moderaci z jeho strany, řádně odůvodnit, a přistoupit k němu pouze v případě, že byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Městský soud musí při snížení pokuty důkladně zvážit případ, a to i v širším kontextu. Ke korekci sankce stanovené v zákonném rozmezí, odpovídající zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria pro její individualizaci může dojít pouze za předpokladu, že by zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Z rozhodovací praxe 8. senátu městského soudu dle stěžovatele vyplývá, že tento senát obecně považuje pokuty uložené dopravcům využívajícím aplikaci UBER za neadekvátní a nespravedlivé. Důvody pro moderaci pokuty přitom nebyly dány ani v ostatních případech. Podle stěžovatele městský soud nadřazuje zájem na ochraně spotřebitele nad zájem na ochraně rovného podnikatelského prostředí. Nadto v obdobných případech 8. senát městského soudu snížil pokutu vždy přesně na polovinu, pročez se stěžovatel domnívá, že nerozlišuje společenskou závažnost jednotlivých případů a rozhoduje strojově, bez hlubšího vyjádření úvah, které jej vedly ke snížení pokuty na danou částku. Stanovená výše pokuty je dle názoru stěžovatele nepřezkoumatelná, neboť městský soud neuvádí konkrétní okolnosti mající vliv na její snížení.

[7] Stěžovatel míní, že není možné říci, že zájmy spotřebitelů převyšují nad zájmem na ochraně podnikatelského prostředí, resp. že není možné, aby řidiči a dopravci využívající aplikace ignorovali právní předpisy a pokřivili trh takovým způsobem, který je likvidační pro poctivé dopravce. Tito dopravci využívali neoprávněnou konkurenční výhodu, neboť měli nižší náklady na provozování dopravy při nižším riziku kontroly vzhledem k tomu, že svá vozidla většinou neoznačovali jako vozidla taxislužby.

[8] Dále stěžovatel rekapituluje kontext a vývoj právní úpravy taxislužby a jejího fungování na území Prahy. Stěžovatel spáchal méně závažný delikt neoznačení vozidla, pro který zákon o silniční dopravě stanoví horní hranici pokuty ve výši 70 000 Kč, a přestupek nevybavení vozidla taxametrem, za jehož porušení je stanovena horní hranice pokuty ve výši 350 000 Kč. Chování žalobce tak nelze označit za „administrativní přestupek“. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, že je-li to výhodné pro spotřebitele, je možné ignorovat zastaralý nebo nevhodný zákon a využívat při tom konkurenční výhodu. Městský soud odkázal na delikty „klasických“ taxikářů podle zákona o silniční dopravě, za něž byly uloženy pokuty v rozmezí od 70 000 Kč do 100 000 Kč, nicméně pomíjí skutečnost, že v Praze je uplatňována cenová regulace taxislužby, a nepoctivé jednání taxikářů („okrádání“ cestujících) je porušením cenových předpisů trestaným v jiném správním řízení.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci

přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námítky stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[13] Městský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací (viz odstavce 51 - 102 napadeného rozsudku; moderaci výše pokuty se městský soud věnoval v odstavcích 94 - 99). O tom, že je napadený rozsudek opřen o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatel s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti čítající 16 stran textu, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů fakticky nebylo možné. Nejvyšší správní soud též připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí.

[14] Stěžovatel namítá rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost. Městský soud v odstavcích 83 a násl. reagoval na námitku žalobce, že je nutné, aby výše sankcí odpovídaly skutkově shodným případům, avšak stěžovatel ve svém rozhodnutí neuvedl, o jaké skutkově shodné případy se při jeho úvaze jednalo. K tomu městský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž skutečnost, že správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nespecifikuje skutkově obdobné případy, nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud dostatečně podrobně zdůvodní výši ukládané pokuty. Naopak je povinností žalobce, aby odkazem na konkrétní případy demonstroval, že správní orgány ve srovnatelných věcech postupovaly odlišným způsobem. Závěr, že správní orgány nejsou povinny skutkově obdobné případy uvádět, není v rozporu s argumentací městského soudu v odstavcích 94 a následujících napadeného rozsudku, v nichž městský soud věcně posuzoval samotnou přiměřenost uložené sankce v projednávané věci.

[15] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobce formuloval žalobní petit jako eventuální; primárně navrhoval zrušení rozhodnutí stěžovatele (pro nezákonnost) a pro případ, že tomuto návrhu nebude vyhověno, navrhoval moderaci uložené pokuty (tj. korekci správního uvážení stěžovatele). Tímto způsobem tedy žalobce, jak *dominus litis*, vymezil předmět soudního přezkumu. Pokud za tohoto stavu rozhodl městský soud výrokem I. tak, že se *žaloba zamítá*, rozhodl tím o žalobě jako celku, tj. nejen o primárním, ale také o eventuálním petitu. Jestliže dále výrokem II. moderoval uloženou pokutu, znovu tím rozhodl o eventuálním petitu žaloby, a to v rozporu s výrokem I. Je tedy zcela evidentní, že výroky I. a II. napadeného rozsudku se vzájemně popírají a nemohou vedle sebe obstát. Hodlá-li správní soud přistoupit k moderaci uložené pokuty (tj. vyhovět eventuálnímu petitu), může tak učinit pouze za situace, kdy napadené správní rozhodnutí shledal zákonným (jak bylo vyloženo výše) a shledal pouze důvody pro korekci jeho věcné

pokračování

správnosti (tj. korekci správního uvážení při určení výše ukládané sankce). Za této situace tak (i) přistoupí k vydání moderačního výroku a současně (ii) rozhodne (zamítavě) o primárním petitu. Je přitom na jeho uvážení, zda onen zamítavý výrok bude formulován jako „*ve zbytku se žaloba zamítá*“, či „*v části, ve které se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí* [...] *se žaloba zamítá*“ apod. Tímto způsobem městský soud nepostupoval a výrok napadeného rozsudku je tak pro jeho vnitřní rozpornost nesrozumitelný.

[16] Je třeba dodat, že v rozsudcích ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6 As 122/2022 - 33, a č. j. 6 As 155/2022 - 37, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že při užití moderačního oprávnění má soud rozhodnout současně o (i) zamítnutí žaloby, (ii) zrušení výroku správního rozhodnutí o uložené sankci a (iii) o moderaci uložené pokuty. Zde je ovšem nutné upozornit, že názor vyslovený šestým senátem především odporuje předcházející jednotné judikatuře tohoto soudu (například rozsudky ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82, a ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20, č. 2992/2014 Sb. NSS), stojící na závěrech vyslovených v předchozím odstavci, i většině komentářové literatury (srov. L. Jemelka, M. Podbrázek, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, k § 78 s. ř. s.; Blažek, T. Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 78 s. ř. s.; či Potěšil L., Brus M., Hlouch L., Rigel F., Šimíček V.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 726). Názor šestého senátu vychází výlučně z prostého převzetí argumentu vysloveného v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS (na který se odvolává komentář Wolters Kluwer k § 78 s. ř. s., bod 26, dostupný v systému ASPI). Na rozdíl od šestého senátu se však Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci necítí být argumentem rozšířeného senátu (vysloveným v odst. [30] zmiňovaného usnesení) vázán, neboť (i) tento argument je jen součástí konstatování širších východisek tehdy posuzované věci a nepředstavuje tak argumentaci, na níž stojí *ratio decidendi* rozhodnutí rozšířeného senátu a (ii) jde jen o prosté konstatování (jednu větu) bez jakékoli další argumentace. Nelze přitom přehlédnout, že myšlenka vyslovená rozšířeným senátem odporuje jasnému znění § 78 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *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* (dlužno dodat, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, jako samostatně uváděný důvod pro jeho zrušení, je jen specifickou vadou řízení – viz § 67 s. ř. s.). Rozšířený senát proti tomuto jednoznačnému znění zákona nepostavil žádnou argumentaci, která by umožnila jeho extenzivní výklad (zrušení části správního rozhodnutí též pro jeho věcnou nesprávnost) a popřela dosavadní judikaturu k otázce podoby výroků rozsudku soudu v případě moderační, tak jak byla popsána výše. Za této situace tedy Nejvyšší správní soud setrvává na tom, že užije-li soud v případě výše zmíněného eventuálního petitu žaloby svého moderačního oprávnění, použije výrok o moderaci uložené sankce a ve zbytku (pouze) žalobu zamítne, přičemž s ohledem na okolnosti výše uvedené neshledává důvodu předkládat věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[17] Konstatovaná procesní vada (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) by tak již sama o sobě byla důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Stěžovatel tuto vadu v kasační stížnosti nenamítal, nicméně Nejvyšší správní soud k této procesní vadě přihlédl *ex officio*, neboť dospěl k závěru, že jde o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí městského

soudu ve věci samé (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). Již výše (odst. [15]) bylo konstatováno, že výroky I. a II. napadeného rozsudku se navzájem popírají a činí tak rozhodnutí městského soudu ve věci samé nesrozumitelným. V případě odklizení pouze moderačního výroku by nadto zůstal nedotčen výrok I., kterým byla žaloba (jako celek) zamítnuta; v takovém případě by již fakticky nebylo možné vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, jak to předpokládá § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.

[18] Výše popsaná vada nebránila Nejvyššímu správnímu soudu ve věcném přezkumu napadeného rozsudku. Zdejší soud se tak dále zabýval kasační námitkou napadající užití moderačního práva městským soudem.

[19] Projednávaný případ se týká přestupku podle zákona o silniční dopravě v souvislosti s přepravou osob prostřednictvím mobilní aplikace UBER. Těmito přestupky se již městský soud i Nejvyšší správní soud mnohokrát zabývaly. V nyní projednávané věci však Nejvyšší správní soud posuzuje jen otázku, zda mohl městský soud snížit uloženou pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (tzn. užít své moderační právo), a to pro nižší společenskou škodlivost přestupku.

[20] Totožnou otázkou v souvislosti s rozhodovací praxí 8. senátu městského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6 As 155/2022 - 37, 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. Přestože se odkazované rozsudky týkaly odlišných přestupků dopravců využívajících aplikaci UBER (např. nezapsání vozidla do evidence vozidel taxislužby a neopatření vozidla dokladem o oprávnění k podnikání), vyslovené závěry o moderaci výše pokuty jsou použitelné i na nyní projednávaný případ, neboť korespondují obdobnému odůvodnění tehdejších rozsudků městského soudu i nyní napadeného rozsudku.

[21] Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za přestupek, může, 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 případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě* (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud připomíná, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – zákonnosti trestu a individualizace trestu. Při posuzování **zákonnosti** uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení druhu a výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši trestu 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS). V rámci moderačního práva správní soud naopak zkoumá, zda (u rozhodnutí, které z hlediska zákona ob stojí) 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**.

pokračování

[23] Při moderaci správního trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. soud nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (srov. 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 trestu jeví jako nepřiměřená. Zákonným požadavkem pro soudní moderaci správního trestu je, aby správním orgánem uložený trest byl **zjevně nepřiměřený**. Zjevně nepřiměřený je takový trest, který je zjevně neadekvátní okolnostem konkrétního případu. Podstatou soudní moderace tedy není hledání „ideální“ výše trestu. Smyslem je korekce, pokud trest, vzhledem ke konkrétnímu porušení zákona, výrazně vybočuje z obecné představy o jeho adekvátnosti a spravedlnosti, přestože byl uložen v zákonném rozmezí, správní orgán dodržel všechny zásady pro ukládání trestu a zvážil všechna hlediska pro jeho individualizaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[24] Soudy tak zohledňují zejména povahu a závažnost přestupku [§ 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky], tj. mimo jiné i význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán (§ 38 zákona o odpovědnosti za přestupky). Při posuzování závažnosti konkrétního přestupku je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněné hodnoty a zájmy, nikoli sama 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).

[25] Stěžovatel v řízení o odvolání původní výši pokuty (100 000 Kč) snížil na 80 000 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 o odpovědnosti za přestupky). Horní hranice zákonné sazby stanovené v souladu s absorpční zásadou v projednávaném případě činila 350 000 Kč (§ 35 odst. 2 písm. n), § 35 odst. 1 písm. e) a § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě].

[26] Stěžovatel tedy stanovil pokutu ve výši pod dolní čtvrtinou zákonné sazby. Takto uložená pokuta zpochybňuje úvahu soudu, že by byl uložený trest **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 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS).

[27] 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, a stěžovatel jej nakonec stanovil jen ve zhruba čtvrtinové výši. Žádné specifické okolnosti věci, které by indikovaly, že i pokuta v této výši může být zjevně nepřiměřenou (ve smyslu výše vyloženém) zjištěny nebyly, a ani městský soud je nezmiňuje [svou argumentaci staví jen na hodnocení typové závažnosti přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e) a § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě – viz dále].

[28] Účelem zákonných povinností, jako je například vybavení vozidel taxislužby taxametrem nebo jeho řádné označení, je především zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě 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. S ohledem na uvedený účel zákonných povinností Nejvyšší správní soud nesouhlasí s městským soudem, že přestupky, jichž se žalobce dopustil, jsou přestupky „*administrativního rázu*“.

[29] Typovou závažnost přestupků (odpovídající chráněnému zájmu, který byl protiprávním jednáním narušen) v obecné rovině hodnotí zákonodárce, a to nastavením druhů odpovídajících sankcí a jejich sazeb. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku *de facto* naznačil, že vedle zájmu na ochraně spotřebitelů (uživatelů taxislužby) si jiné zájmy nezasluhují stejnou míru ochrany, resp. že ochrana práv spotřebitelů je jakýmsi privilegovaným chráněným zájmem. Pokud tedy protiprávní jednání (naplňující skutkovou podstatu konkrétního přestupku v oblasti silniční dopravy) neatakuje tento chráněný zájem, nelze využít zákonem stanovenou sazbu příslušné pokuty v plném rozsahu (jinak by uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená). Tím tedy městský soud fakticky dovodil, že kromě zájmu na ochraně spotřebitelů si jiné zájmy (včetně uvedených v předchozím odstavci) nezaslouží stejnou míru ochrany, aniž by však své úvahy dostatečně rozvedl a odůvodnil; *de facto* tím negoval vůli zákonodárce postihovat daný typ protiprávního jednání v rámci jím nastavené sazby pokut. Tento přístup nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovat. Význam chráněného zájmu (který byl protiprávním jednáním pachatele přestupku narušen) je jedním z hledisek individualizace trestu (viz odstavec [22] výše). Soud nemůže jednoduše prohlásit, že jeden zákonem chráněný zájem požívá *per se* větší ochrany než zájem jiný, a automaticky (tj. bez důkladného posouzení intenzity zásahu do všech zájmů chráněných skutkovou podstatou přestupku) snížit uložený trest, není-li „privilegovaný“ chráněný zájem konkrétním posuzovaným jednáním dotčen. Tím by soud v podstatě „přepsal“ zákon, aniž by provedl individuální posouzení povahy a závažnosti přestupku, jak předpokládá § 37 písm. a) a § 38 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Právě tímto mechanickým (a věcně nesprávným) přístupem dopěl městský soud ke zcela neudržitelnému závěru, že pokuta za spáchání přestupku dle § 35 odst. 1 písm. e) a § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě ve výši čtvrtiny nejvyšší zákonné sazby bude v běžných případech vždy zjevně nepřiměřená.

[30] Nejvyšší správní soud proto dává stěžovateli za pravdu, že nelze přehlížet rozsáhlé porušování právních předpisů v oblasti provozování taxislužby, které v konečném důsledku naruší trh (individuální) přepravy osob. Prospěchem pro spotřebitele (alespoň krátkodobým) nelze omlouvat nebo snižovat závažnost protiprávního jednání. Shovívavost městského soudu vůči vědomému porušování zákonných povinností, pokud jím nejsou poškožováni spotřebitelé, není podle Nejvyššího správního soudu namístě. Nadto městský soud zcela pominul kontext vývoje taxislužby a její právní úpravy. Udělování nižších pokut za protiprávní jednání dopravců provozujících taxislužbu prostřednictvím aplikace UBER mělo totiž prakticky nulový efekt, pročez správní orgány přistoupily k udělování vyšších pokut (v zákonem stanoveném rozsahu) pro zachování preventivní a represivní funkce správního trestu.

pokračování

[31] Stěžovatel správně poukazuje na praxi 8. senátu městského soudu, který „strojově“ moderuje výši pokuty u všech přestupků páchaných dopravci využívajícími aplikace UBER, kterou odůvodňuje prospěchem pro spotřebitele, přičemž pomíjí další okolnosti případu včetně jiných zákonem chráněných zájmů. Důsledkem takové praxe je v podstatě paušální moderace trestu u všech standardních přestupků určitého typu, což se vymyká zákonnému vymezení moderačního práva soudu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Svou podstatou jde spíše o jakousi „soudcovskou“ novelu zákona o silniční dopravě, což soudům nepřísluší. Je proto naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[32] 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.

[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, že uložená pokuta není zjevně nepřiměřená.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. listopadu 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu