



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **SAMMAX company, s. r. o.**, se sídlem Bulharská 996/20, Praha 10, zastoupená Mgr. 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. 3. 2019, čj. MF-22447/2017/1603-3/2052, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2022, čj. 9 Af 17/2019-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“), byla žalobkyně uznána vinnou, že:

- porušila povinnost podle § 5 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. Hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, neboť dne 5. 10. 2016 účtovala za poskytnutí taxislužby částku 285,42 Kč, přestože, byla oprávněna účtovat částku v maximální výši 217,20 Kč, čímž žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách.

- porušila povinnost při označování zboží cenami dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, neboť dne 5. 10. 2016 při provozování taxislužby neoznačila vozidlo taxislužby cenou, kterou uplatňovala v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách.

Za tyto správní delikty (poznámka soudu: s účinností od 1. 7. 2017 jde o přestupky, dále tedy jen „přestupky“) byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl její odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně o nezákonnosti kontroly provedené osobami mimo kontrolní orgán. Konstatoval, že externí osoby (v tomto případě šlo o zaměstnance magistrátu a reportéra), mohou legitimně vykonávat kontrolní jízdu. Dne 5. 10. 2016 byla provedena kontrola, včetně kontrolní jízdy, přičemž její dokumentace byla spolehlivá.

[4] Městský soud se dále zabýval otázkou, zda přeprava zprostředkovaná prostřednictvím aplikace Uber, kterou žalobkyně provedla, naplňuje z materiálního hlediska definici taxislužby podle § 21 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). V této otázce městský soud odkázal na judikaturu Ústavního soudu, jakož i Nejvyššího správního soudu, a konstatoval, že přeprava uskutečněná prostřednictvím aplikace Uber je taxislužbou. Městský soud tedy shledal námitku žalobkyně nedůvodnou, neboť není pochyb o tom, že prováděla přepravu jako provozovatelka taxislužby. Nepřisvědčil ani argumentaci, dle které se v posuzované věci mělo jednat o smluvní přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.

[5] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku o porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobkyně tvrdila, že byla za jeden skutek potrestána dvakrát. Soud vycházel z předchozí judikatury, která rozlišuje mezi skutky *de iure* (právně relevantními jednáními) a skutky *de facto* (faktickými okolnostmi konkrétního případu). V tomto konkrétním případě žalobkyně porušila rozdílné okruhy zájmů chráněných zákonem, a to jednak v oblasti regulace taxislužby a jednak v oblasti cenových předpisů. Soud také odmítl požadavek žalobkyně na využití absorpční zásady, protože odlišné aspekty protiprávního jednání se nedoplňovaly, a kontrola byla zaměřena na odlišné povinnosti provozovatele taxislužby.

[6] Závěrem městský soud nedal za pravdu ani námitkám vztahujícím se k výši uložené pokuty. Městský soud shledal, že žalobkyni byla pokuta uložena v souladu se zákonnými podmínkami a rovněž bylo řádně přihlédnuto ke specifikům projednávaného případu. Městský soud připomněl, že se žalobkyně v nyní posuzované věci dopustila dvou přestupků, přičemž za každý z nich samostatně zákon o cenách stanoví pokutu až do 1 000 000 Kč. Žalobkyni uložená pokuta ve výši 50 000 Kč se tedy nejeví jako nepřiměřená. Městský soud také připomněl, že z ničeho nevyplývá povinnost správních orgánů kompenzovat žalobkyni délku správního řízení snížením pokuty, jak se také žalobkyně domáhala.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[8] Stěžovatelka upozornila, že řízení v její věci je řízením týkajícím se trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rovněž poukázala na ústavněprávní limity postupu správních orgánů v přestupkovém řízení.

[9] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně dospěl k závěru, že se v jejím případě 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 popsala teoretické základy trestního práva a zmínila judikaturu týkající se jednoty a totožnosti skutku a souběhu trestných činů s tím, že se tato pravidla uplatní i na přestupky.

[10] Stěžovatelka trvá na svém tvrzení, že 5. 6. 2016 uskutečnila přepravu vozidlem taxislužby, při které porušila několik povinností, čímž ale spáchala jeden skutek. Byla ale uznána vinnou ze spáchání přestupků podle zákona o cenách a byla jí uložena pokuta 50 000 Kč. Za stejný skutek ale byla dle svého názoru trestána již rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 3. 4. 2017, čj. MHMP 467041/2017, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2017, čj. 42/2017-190-TAXI/3. Těmito rozhodnutími byla uznána vinnou ze spáchání přestupků podle zákona o silniční dopravě a byla jí uložena pokuta 70 000 Kč. Stěžovatelka má za to, že se svým jednáním dopustila jediného skutku (přeprava formou taxislužby), kterým naplnila více skutkových podstat přestupků, a proto se jednalo o jednočinný souběh nestejnorodý. Městský soud však jednání stěžovatelky posoudil jako dva skutky (*de facto*), a to pouze na základě porušení odlišných chráněných zájmů. Dle stěžovatelky městský soud dokonce nerozlišuje podstatu pojmu skutek ani z hlediska národní doktríny a judikatury.

[11] Stěžovatelka nepovažuje za vhodný odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2021, čj. 3 As 150/2021-59, učiněný v bodě 80 napadeného rozsudku, neboť jeho závěry k nemožnosti uplatnění zásady absorpce jsou podle ní v rozporu s judikaturou trestních soudů, Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), jakož i Nejvyššího správního soudu. V případě stěžovatelky 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*). Stěžovatelka také upozornila 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.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. K porušení zásady *ne bis in idem* nedošlo. Byť se stěžovatelka přestupků dopustila 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.

[13] Podle žalovaného by zohlednění pokuty uložené v souběžně vedeném řízení bylo možné pouze tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila, že obě pokuty jsou pro ni v součtu

likvidační, a současně toto své tvrzení též prokázala relevantními důkazy, což však v dané věci neučinila. Dále v tomto směru odkázal na závěry rozsudku NSS čj. 3 As 150/2021-59.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že skutkově a právně obdobnými případy se již zabýval v rozsudcích ze dne 27. 6. 2023, čj. 2 As 310/2021-50, ze dne 28. 4. 2023, čj. 4 As 377/2021-36, a ze dne 6. 4. 2023, čj. 3 As 336/2021-55. Ve všech uvedených věcech pachatel, jakožto poskytovatel taxislužby, spáchal přestupek podle § 16 odst. 1 písm. b) a h) zákona o cenách, přičemž byl zároveň uznán vinným i z porušení zákona o silniční dopravě. Ve všech uvedených věcech žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí orgánu I. stupně. Pachatel se následně bránil žalobou, kterou správní soud zamítl, načež kasační soud zamítl kasační stížnost. Za situace, kdy je skutkový i právní stav věci shodný a kasační námitky stěžovatelky obdobné anebo zcela totožné s námitkami uplatněnými ve výše uvedených věcech a Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry vyslovenými v odůvodnění těchto rozsudků, pak z těchto závěrů vychází a na odůvodnění uvedených rozsudků plně odkazuje. V tomto rozsudku proto soud na kasační námitky reaguje již jen stručně.

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

[17] V posuzované věci lze vycházet z rozsudku NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, v němž se soud zabýval totožností skutku v případě skutkově obdobném, jako tomu je nyní. Dle právní věty tohoto rozsudku *platí i pro správní trestání 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 taxametry, 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, čj. 5 As 378/2021-57. Dále lze odkázat také na rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2021, čj. 3 As 150/2021-59, v němž kasační soud ve skutkově obdobné věci uzavřel, že *nelze 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).*

[18] Stěžovatelka předně v kasační stížnosti chybně vymezuje skutek. Aby bylo udržitelné její tvrzení o „totožnosti skutku“, líčí skutek (resp. jeho součást – relevantní jednání, za něž byla postižena), jako „poskytnutí přepravy formou taxislužby“. V tom se ale zásadně mylí, neboť skutkem je jednání pachatele vymezené v aktu správního orgánu, za které byl uložen správní trest. Podstatou skutku je příčinná souvislost mezi jednáním pachatele a škodlivým následkem. První jednání spočívá v nedostatečném

pokračování

vybavení vozidla (chybějící taxametr) a nedostatečné označení vozidla, jakožto vozidla taxislužby, čímž stěžovatelka porušila povinnosti stanovené v § 21 zákona o silniční dopravě. Druhé jednání spočívá v účtování vyšší než maximální možné ceny a nevyznačení ceny na vozidle, čímž stěžovatelka porušila zákon o cenách. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že poskytnutí přepravy formou taxislužby zaprvé není uvedeno v rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako jednání, za které byla uložena pokuta, a zadruhé není v příčinné souvislosti s naplněním skutkové podstaty. V posuzované věci tak není dána totožnost skutku *de facto*, ani *de iure*. Skutečnost, že dvě různá jednání stěžovatelky byla zjištěna při jediné kontrolní jízdě, je do jisté míry nahodilostí. Pokud by byla zjištěna při více různých kontrolních jízdách (např. při první by stěžovatelka nevybavila vozidlo taxametrem, ale cenu by účtovala korektně; při druhé by taxametr použila, avšak účtovala by vyšší než maximální možnou cenu), neměla by tato skutečnost na posouzení jednotlivých skutků vliv.

[19] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani stěžovatelkou zmiňovaná judikatura ESLP ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (stížnost č. 14939/03) a ve věci *A. a B. proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11). 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 stěžovatelkou chybně vymezeného skutku (viz výše) a má smysl pouze za předpokladu, že stěžovatelkou 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.

[20] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v nyní projednávané věci nebyla zásada *ne bis in idem* porušena, neboť se stěžovatelka dopustila dvou různých jednání, tedy i dvou různých skutků. **Prvním jednáním** (tedy chybějícím předepsaným vybavením vozidla) stěžovatelka porušila 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) stěžovatelka porušila ustanovení zákona o cenách, jehož cílem je ochrana zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy (srovnej opět již výše citovaný rozsudek čj. A 6/2003-44). Závěru, že se jedná o dvě odlišná jednání se dvěma odlišnými následky, nasvědčuje i to, že stěžovatelka by byla za nedostatečné vybavení vozidla potrestána 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, byla by stěžovatelka potrestána pouze za přestupky podle zákona o cenách.

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

[22] 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,

čj. 9 As 29/2021-33, svoji dosavadní judikaturu shrnul (bod 31 rozsudku) a konstatoval, že z ní vyplývá, že *předpokladem 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 nespádají 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 (dále jen „přestupkový zákon“), jsou její závěry plně aplikovatelné i na přestupky, k jejichž spáchání došlo ještě za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě.

[23] K výše citovanému rozsudku Nejvyšší správní soud považuje za účelné doplnit, že s ohledem na ustálenou judikaturu tohoto soudu je uplatnění absorpční zásady na místě i v případech, kdy společné řízení vedeno nebylo, ačkoliv podle zákona být mělo (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62), případně nebylo-li společné řízení vedeno, neboť podle zákona vedeno být nemuselo, ale přesto vedeno být mohlo (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53).

[24] Ani jedna z uvedených situací v nyní projednávané věci nenastala. Přestože o přestupcích stěžovatelky jako správní orgán I. stupně rozhodoval Magistrát hl. města Prahy, nelze přehlížet skutečnost, že o jednotlivých přestupcích byla vedena samostatná řízení v odlišných oblastech veřejné správy, což ostatně dokazuje i skutečnost, že nadřízenými správními orgány jsou dva různé ústřední orgány státní správy (Ministerstvo financí a Ministerstvo dopravy).

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

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 28. listopadu 2023

pokračování

8 As 155/2022-48

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu