



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. T. K.**, zast. Mgr. Kryštofem Kobedou, advokátem, se sídlem Šrobárova 2002/40, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, č. j. 10 A 71/2020-100,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2020, č. j. 34/2020-190-TAXI/3; tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 5. 2017, č. j. MHMP 701083/2017, co do stanovené délky lhůty k úhradě pokuty uložené prvostupňovým rozhodnutím, kterou z původních 15 dnů prodloužil na 6 měsíců; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovateli uložena pokuta dle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), ve výši 50 000 Kč za sbíhající se správní delikty, neboť stěžovatel porušil

- § 21 odst. 3 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017 (dále jen „zákon o silniční dopravě“) tím, že jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, nezajistil při poskytování přepravy dne 13. července 2016 vozidlem taxislužby tovární značky Peugeot 407, SPZ X, na trase

z ulice Klárov (u stanice metra Malostranská), Praha 1 – Hradčanské náměstí, Praha 1, v čase cca 15:01 – 15:11 hod., zaznamenání skutečného průběhu přepravy, neboť v souvislosti s poskytnutou přepravou byla do taxametu typu MPT-4 výrobní číslo: 1389, výr. č. paměťové jednotky: 2939, zaznamenána vzdálenost přepravy 4,7 km, ačkoli skutečná vzdálenost činila 2,9 km. Tímto jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. r) zákona o silniční dopravě.

- § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě tím, že jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, po ukončení přepravy nevydal doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxametu doplněný o přesné výchozí a cílové místo přepravy tak, jak stanovuje prováděcí vyhláška, nýbrž tyto údaje o výchozím a cílovém místě přepravy vyplnil pouze slovy „PO PRAZE“. Tímto jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. t) zákona o silniční dopravě.
- § 21 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě tím, že jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby do uvedeného záznamu o přepravě č. 4214 doplnil jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože skutkovým výchozím místem přepravy byla ulice Klárov (u stanice Malostranská), Praha 1. Tímto jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. s) zákona o silniční dopravě.

[3] Ještě předtím, než bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, dne 27. 4. 2017, vydal Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutí č. j. MHMP 671618/2017, vztahující se k téže uskutečněné přepravě, přičemž tímto rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání jiného správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o cenách“) neboť v rámci této přepravy účtoval za poskytnutí taxislužby částku 193 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 145 Kč. Za tento správní delikt byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.

[4] V **žalobě** stěžovatel namítl, že o všech správních deliktech (tedy i o správním deliktu, o němž bylo rozhodnuto podle zákona o cenách) mělo být vedeno společné řízení; v důsledku postupu správních orgánů byl potrestán dvakrát, přičemž jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný při ukládání trestu za správní delikty dle zákona o silniční dopravě ignorovali zásadu absorpce. V této souvislosti stěžovatel poukázal na zásadu *ne bis in idem* a k ní se vztahující judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54). S odkazem na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatel zdůraznil, že se *trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů* (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135), přičemž soudní praxe dovodila, že pokud je jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů, je k jejich projednání příslušný týž správní orgán a sankce se ukládá podle zásady absorpční. Stěžovatel dále zmiňuje možnost použití *analogie legis* v případě reálné konkurence správních deliktů při nedostatku speciální právní úpravy a aplikaci tzv. absorpční zásady. Sbíhající se delikty jsou pak stíženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich. Dle stěžovatele byl porušen § 12 odst. 2 přestupkového zákona, který upravuje pravidla pro aplikaci absorpční zásady při trestání za

pokračování

přestupky téhož pachatele projednané ve společném řízení. Stěžovatel dále namítal vnitřní rozpornost a z ní pramenící nicotnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v nesouladu mezi zněním výroku napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním. Ve výroku napadeného rozhodnutí je lhůta pro úhradu uložené pokuty prodloužena na 6 měsíců, zatímco v odůvodnění rozhodnutí se hovoří o prodloužení této lhůty na 6 let; dále žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí při hodnocení intenzity dopadu uložené pokuty na majetkové poměry žalobce zmiňuje, že splátka ve výši 770 Kč měsíčně nebude pro stěžovatele likvidační, avšak stěžovateli není zřejmé, z jakých údajů žalovaný tuto částku vypočetl. Dále stěžovatel namítl, že ani jeden ze správních orgánů nevzal v rámci posouzení možných likvidačních následků uložené pokuty pro stěžovatele v potaz skutečnost, že stěžovatel již zaplatil pokutu ve výši 25 000 Kč uloženou mu rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy dle zákona o cenách.

[5] Poprvé o žalobě stěžovatele rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 A 71/2020-53, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek ke kasační stížnosti žalovaného zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 117/2021-33 (dále jen „zrušující rozsudek“); Nejvyšší správní soud shledal nesprávné závěry městského soudu, který v napadeném rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, že v rámci ukládání druhu a výměry správního trestu nezohlednil § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Nejvyšší správní soud zejména s poukazem na rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, dospěl k závěru, že na daný případ § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky nedopadá, tudíž žalovaný neměl povinnost při určení druhu a výměry trestu přihlížet k pokutě, která byla stěžovateli uložena v rámci jiného řízení o správním deliktu podle zákona o cenách.

[6] **Městský soud** po vrácení věci k dalšímu řízení žalobu stěžovatele výše nadepsaným rozsudkem zamítl. K námitce týkající se porušení zásady *ne bis in idem* městský soud poznamenal, že skutek, za který byl stěžovatel uznán vinným dle zákona o cenách a skutek popsáný v prvostupňovém rozhodnutí, nejsou *de iure* totožné, a to vzhledem k různým právním následkům. Městský soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl dvakrát potrestán za tentýž skutek a samostatné rozhodování mělo logické opodstatnění.

[7] Městský soud konstatoval, že pro vedení společného řízení nebyly naplněny podmínky dle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, protože stěžovatel svým jednáním porušil právní povinnosti zasahující dvě různé oblasti veřejné správy a v odvolacím řízení o těchto skutcích rozhodují jiné správní orgány (v řízení podle zákona o cenách jím je Ministerstvo financí a v řízení podle zákona o silniční dopravě Ministerstvo dopravy). Správní orgány rovněž neměly povinnost postupovat dle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť jim to zákon nepřikazuje. Žalobní námitce ohledně nicotnosti napadeného rozhodnutí spočívající ve vnitřním rozporu mezi zněním výroku a odůvodněním městský soud rovněž nepřisvědčil.

[8] Městský soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že správní orgán I. stupně měl při stanovení výše pokuty přihlídnout též k tomu, že mu byla již v jiném řízení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč podle zákona o cenách. Městský soud vycházel především ze závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku, podle něhož se § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky uplatní jen v případech, v nichž přestupky spáchané

týmž podezřelým, nebyly projednány ve společném řízení, ačkoliv by to bylo možné. Pokud však nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení, příslušné správní orgány nemají povinnost přihlídnout k tomu, že jsou vedena další řízení o dalších přestupcích téhož pachatele. Městský soud proto uzavřel, že správní orgány nemusely pokutu uloženou v rámci jiného řízení zohledňovat při úvahách o možném likvidačním efektu ukládané sankce; z okolností případu navíc dle názoru městského soudu nevyplývalo, že by uložená sankce byla pro stěžovatele likvidační.

[9] Vzhledem k tomu, že v mezidobí od vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně do vydání rozhodnutí žalovaného došlo ke změně právní úpravy, když ke dni 1. 7. 2017 vešel v účinnost zákon o odpovědnosti za přestupky a dne 4. 10. 2017 došlo k novelizaci zákona o silniční dopravě, zabýval se městský soud tím, zda pozdější právní úprava je pro stěžovatele příznivější.

[10] Pokud jde o konstrukci skutkových podstat posuzovaných přestupků dle zákona o silniční dopravě, ani po novele č. 304/2017 Sb. a novele č. 115/2020 Sb., nedošlo k podstatným změnám. Co se týče výše sankce, obecně za přestupky dle § 35 odst. 2 zákona o silniční dopravě bylo v době jejich spáchání možno uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Po účinnosti novely č. 304/2017 Sb., byla horní hranice sazby snížena na 350 000 Kč. Žalovaný setrval na aplikaci zákona o silniční dopravě, ve znění účinném před novelou č. 304/2017 Sb.), neboť podle zákona o odpovědnosti za přestupky by dle asperační zásady vyjádřené v § 41 odst. 2 mohl zvýšit horní hranici sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný až o polovinu, což by v projednávané věci činilo až 525 000 Kč. Městský soud se s tímto postupem ztotožnil a doplnil, že by uložená pokuta obstála i kdyby byla horní hranice sazby 350 000 Kč. Městský soud uzavřel, že pozdější právní úprava nebyla pro stěžovatele příznivější.

[11] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel primárně namítá nepřiměřenost, respektive likvidační charakter pokuty. Správní orgány, ani městský soud se nijak nezabývaly a nevypořádaly s otázkou stěžovatelových majetkových poměrů; zejména nezohlednily pokutu ve výši 25 000 Kč, jež mu byla uložena v řízení podle zákona o cenách. Stěžovatel tvrdí, že nebyl správním orgánem vyzván k tomu, aby se před rozhodnutím o udělení sankce vyjádřil ke svým majetkovým poměrům. Tímto došlo k porušení zásady individualizace trestání. Správní orgány nezkoumaly likvidační povahu pokuty, ačkoliv se stěžovatel toho opakovaně dovolával. Jde-li o přiměřenost výše pokuty, ta byla dle názoru stěžovatele správním orgánem I. stupně do značené míry bagatelizována a paušalizována, v čemž spatřuje nezákonnost jeho postupu.

[12] Podle stěžovatele se městský soud nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou ohledně promlčení správních deliktů. Stěžovatel poukázal na právní úpravu obsaženou v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, ve znění novely č. 65/2017 Sb., podle níž nelze přestupek projednat, uplynou-li od jeho spáchání dva roky. K údajnému spáchání přestupku mělo dojít dne 13. 7. 2016, přičemž rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno dne 3. 5. 2017; žalovaný však o odvolání stěžovatele rozhodl až dne 23. 4. 2020, tedy téměř 4 roky od spáchání přestupku.

pokračování

[13] Lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích (ve znění novely č. 65/2017 Sb.) je dle stěžovatele lhůtou objektivní a prekluzivní. Stěžovatel podotkl, že i kdyby se jednalo o lhůtu subjektivní s možností přerušení s ohledem na § 20 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích, žalovaný nevydal rozhodnutí ve dvouleté lhůtě, nýbrž skoro až po čtyřech letech. Zákon o přestupcích je dle stěžovatele možné použít subsidiárně, neboť zákon o silniční dopravě neobsahoval vlastní úpravu promlčení správních deliktů. Dále poukázal na zásadu, podle níž se použije novější právní předpis, je-li pro pachatele příznivější. V této souvislosti stěžovatel konstatoval, že v době podání odvolání platila úprava obsažená v zákoně o přestupcích; vzhledem k tomu, že zákon o odpovědnosti za přestupky prekluzivní lhůtu prodloužil na pět let, byla pro stěžovatele nejpříznivější předešlá právní úprava s dvouletou prekluzivní lhůtou. Stěžovatel je proto přesvědčený o tom, že k promlčení přestupků (správních deliktů) již došlo.

[14] Dále stěžovatel znovu tvrdí, že byla porušena zásada zákazu dvojího trestání. V této souvislosti stěžovatel opakuje, že v rámci obecného správního trestání platí zásada absorpční; odmítnutí aplikace této zásady vede k porušení zásady *ne bis in idem*. Názor, že se absorpční zásada neuplatní, jestliže skutek nenastal „ve stejné oblasti práva“, byl vyvrácen odbornou literaturou. Stěžovatel je toho názoru, že i pokud by skutek (skutky) nebyly spáchány ve stejné oblasti veřejné správy, správní orgány by přesto měly vést společné řízení, resp. měly by zohlednit absorpční zásadu při udělování sankce. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že o skutku (skutcích) měly vést dvě různá řízení dva různé správní orgány. I kdyby bylo možné vést dvě řízení pro tentýž skutek, dle názoru stěžovatele správnímu orgánu nic nebránilo v tom, aby při určování výše pokuty zohlednil existenci dalších obdobných řízení a přizpůsobil pokutu sledovanému cíli.

[15] Žalovaný **ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že stěžovatel byl v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 14. 2. 2017 vydanému správním orgánem I. stupně výslovně vyzván, aby doložil osobní a majetkové poměry; zároveň byl poučen, že tyto skutečnosti mohou mít vliv na výši uložené pokuty a v případě neposkytnutí spolupráce budou majetkové poměry stanoveny odhadem. Stěžovatel k této výzvě doložil pouze daňové přiznání za rok 2015, dle kterého jeho roční zisk dosáhl výše 154 116 Kč. Správní orgán I. stupně, jakož i žalovaný proto dospěli k závěru, že uložená pokuta není pro stěžovatele likvidační. Žalovaný v této souvislosti poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, který poukázal na omezené možnosti správních orgánů zjišťovat majetkové poměry účastníka řízení bez jeho součinnosti. Stěžovatel však v průběhu správního řízení nebyl dostatečně aktivní, proto žalovaný dospěl k závěru, že pokuta pro stěžovatele není likvidační.

[16] K námitce promlčení žalovaný podotkl, že podle starší právní úpravy se na správní delikty dopravníků v taxislužbě v rozhodné době nevztahoval přestupkový zákon, avšak řízení o správních deliktech se řídilo správním řádem a jednotlivými zvláštními zákony, které zpravidla obsahovaly vlastní běh promlčecích lhůt. Zákon o silniční dopravě navíc pravidla pro zánik trestnosti za spáchaný přestupek obsahoval v § 36 odst. 1.

[17] Ke kasační námitce stran porušení zásady *ne bis in idem* žalovaný podotkl, že touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku; podle jeho závěrů nebyly dány důvody pro vedení společného řízení, a tudíž při ukládání pokuty nebyl správní orgán I. stupně povinen přihlížet k jiným sankcím uloženým stěžovateli v rámci jiného správního

řízení; k aplikaci absorpční zásady v dané věci nebyl dán důvod. Žalovaný nepopírá, že při posuzování likvidačního dopadu pokuty je nutné posuzovat celkovou majetkovou situaci účastníka řízení, vč. jeho příjmů i závazků; pokuta uložená v jiném řízení nepochybně může být závazkem, který by mohl mít na stěžovatele likvidační dopady. Nicméně stěžovatel nedoložil, že uložení pokuty ve výši 50 000 Kč je pro něj likvidační.

[18] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupený advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud musel zabývat přípustností kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí o již druhou podanou kasační stížnost v dané věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) je kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[20] Otázkou nepřipustnosti kasační stížnosti dle uvedeného ustanovení se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/2005 Sb. ÚS, v němž dospěl k závěru, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, „aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí).“

[21] Na citovaný nálezn Ústavního soudu navázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, uvedl, že omezení obsažené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. (...) Zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.“

[22] Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z aplikovatelnosti tohoto ustanovení. Tyto lze shrnout tak, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané jiným účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil. Podá-li

pokračování

kasační stížnost v téže věci jiný účastník řízení, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelný zejména v případě, kdy tento účastník brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 1/2011-139).

[23] V nyní projednávané věci podal kasační stížnost žalobce, tedy jiný účastník řízení než v prvním řízení před Nejvyšší správní soudem. Stěžovatel nyní nastínil tři stěžejní kasační námitky: nepřiměřenost, resp. likvidační charakter pokuty, promlčení (prekluzi) přestupku a porušení zákazu dvojího trestání.

[24] Posledně (třetí) zmíněnou námitkou se však Nejvyšší správní soud zabýval již dříve ve zrušujícím rozsudku, byť tak učinil na půdorysu kasační stížnosti žalovaného. Námitky stěžovatele představují pouze nespokojenost s posouzením otázky týkající se (ne)uplatnění zásady absorpce a zásady *ne bis in idem* ve vztahu k jinému správnímu deliktu, který byl projednáván podle zákona o cenách. Přestože se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zabýval možnou aplikací § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky (přičemž aplikaci tohoto ustanovení vyloučil), vyjádřil se rovněž k otázce, zda v daném řízení byly splněny podmínky pro vedení společného řízení či nikoliv, přičemž z odůvodnění zrušujícího rozsudku je zřejmé, že absorpční zásadu není v projednávané věci na místě aplikovat (viz zejm. body 29 až 31). Nejvyšší správní soud se sice explicitně nezabýval porušením zásady *ne bis in idem*, nicméně jeho názor zcela nepochybně vyplývá z odůvodnění rozhodnutí, konkrétně z bodu 35 v souvislosti s bodem 27; Nejvyšší správní soud totiž vycházel z toho, že skutek, za který byl stěžovatel potrestán v řízení podle zákona o cenách je odlišný od skutků, za které byl potrestán v nyní projednávané věci podle zákona o silničním provozu; zdejší soud rovněž vyloučil aplikaci absorpční zásady, neboť (zjednodušeně řečeno) nebyly splněny podmínky proto, aby správní orgán I. stupně vedl společné řízení o všech správních deliktech, kterých se stěžovatel dopustil v rámci jedné a téže kontrolované jízdy.

[25] Ve světle výše uvedeného je nutné konstatovat, že třetí vznesenou kasační námitkou ohledně porušení zásady *ne bis in idem* (v rámci níž však stěžovatel namítal, že měla být aplikována absorpční zásada), se Nejvyšší správní soud již zabýval; stěžovatel přitom nyní nenamítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Jak bylo výše vysvětleno, Nejvyšší správní soud (tak jako i městský soud) je vázán názorem vyjádřeným v přechodném řízení, a proto se nyní nemohl znovu zabývat třetí kasační námitkou, ač byla vznesena jiným účastníkem řízení. Jak uvedl Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 926/19, N 129/95 SbNU 66, ze dne 2. 6. 2019 „[b]yla-li rozhodná právní otázka Nejvyšším správním soudem plně vyřešena k předchozí kasační stížnosti jiného účastníka, mohou i osoby odlišné od původního stěžovatele k této otázce v následné kasační stížnosti přípustně namítat pouze to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“

[26] Nejvyšší správní soud dále přistoupl k posouzení zbývajících částí kasační stížnosti, kterou posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl likvidační povahu uložené sankce. Podle stěžovatele správní orgány (potažmo městský soud) nezohlednily jeho majetkové poměry, a to především ve vztahu k pokutě ve výši 25 000 Kč, která mu byla uložena v řízení podle zákona o cenách.

[29] K povinnosti správního orgánu zohlednit majetkové poměry se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS:

„Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. V této souvislosti rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatuje, že plně respektuje význam, který zákonodárce přisuzuje veřejným zájmům chráněným zákonem o silniční dopravě, jako je vedle bezpečnosti všech druhů silniční dopravy také zájem na jejich poctivém provozování. To platí zejména v případě taxislužby, čemuž odpovídá i relativně vyšší horní hranice pokuty (750 000 Kč) za správní delikty představující závažnější útoky proti tomuto zákonem chráněnému zájmu (viz § 35 odst. 3 zákona o silniční dopravě).

(...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžité sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter.“

pokračování

[30] Rozšířený senát dále v citovaném usnesení upozornil na omezenou možnost správního orgánu fakticky zjistit majetkové poměry přestupce; v této souvislosti poukázal na důkazní břemeno účastníka řízení, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení. V bodě 38 rozšířený senát konstatoval, že *„[b]ude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost.“*

[31] Ze správního spisu vyplývá, že na základě oznámení ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. S-MHMP 1420505/2016 ODA-TAX, č. j. MHMP 227706/2017, byl stěžovatel informován o tom, že vůči němu bylo zahájeno správní řízení; na straně 3 tohoto oznámení byl stěžovatel (ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu) vyzván k součinnosti, tedy aby správnímu orgánu doložil dokumenty dokládající jeho osobní a majetkové poměry a současně byl stěžovatel poučen, že pokud nebude spolupracovat, budou jeho majetkové poměry stanoveny odhadem. V reakci na to stěžovatel předložil správnímu orgánu I. stupně daňové přiznání za rok 2015; z něj vyplývá, že stěžovatel v daném roce dosahoval příjmu 433 647 Kč a zisku 154 116 Kč. Dne 30. 3. 2017 bylo stěžovateli doručeno oznámení o ukončení dokazování – seznámení s podklady rozhodnutí, v němž byl stěžovatel poučen o tom, že se před vydáním rozhodnutí může vyjádřit ke všem jeho podkladům, případně navrhnout jejich doplnění. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že správní orgán I. stupně stěžovatele před vydáním rozhodnutí vyzval, aby se vyjádřil ke svým majetkovým poměrům, případně aby je doložil. Námitce stěžovatele, že mu nebylo umožněno vyjádřit se ke svým majetkovým poměrům, tak nelze přisvědčit.

[32] V odvolání stěžovatel nenamítal nepřiměřenost pokuty ani její likvidační charakter. Součástí spisu je sice rozhodnutí správního orgánu ve věci porušení cenových předpisů (č. j. MHMP 671618/2017), nicméně stěžovatel v rámci odvolání namítal pouze to, že se mělo konat společné řízení a měla být uplatněna absorpční zásada. Žalovaný tedy neměl žádné indicie, které by nasvědčovaly tomu, že uložená pokuta je pro stěžovatele likvidační. Z tohoto důvodu žalovaný nebyl povinen znovu podrobně zkoumat majetkové poměry stěžovatele. Žalovaný nad rámec odvolacích námitek zohlednil nouzový stav, který platil v době jeho rozhodování na území České republiky z důvodu pandemie v souvislosti s šířením onemocnění COVID-19 a který se mohl negativně projevit v ekonomické činnosti stěžovatele. Žalovaný proto změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že prodloužil lhůtu k zaplacení uložené pokuty z 15 dnů na 6 měsíců. Tímto žalovaný reagoval na nastalé objektivní okolnosti, a to ve prospěch stěžovatele.

[33] Žalovaný ve svém rozhodnutí rovněž zohlednil stěžovatelem doložené daňové přiznání za rok 2015; dospěl přitom k závěru, že uložená pokuta pro stěžovatele zřejmě představuje citelný zásah do jeho majetkové sféry, avšak nic nenasvědčuje tomu, že je pro stěžovatele likvidační. Zároveň poukázal na možnost zaplacení pokuty ve splátkách. Nejvyšší správní soud má za to, že posouzení žalovaného je dostatečně přesvědčivé, a to i vzhledem k absenci odvolacích námitek stěžovatele. Z okolností případu nevyplývalo, že by byla uložená pokuta pro stěžovatele likvidační, a měl-li tedy za to, že se pokuta likvidační stane například v součtu s pokutou uloženou v řízení o správním deliktu podle zákona o cenách, bylo na něm, aby svou majetkovou a osobní situaci správním orgánům osvětlil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2023, č. j. 5 As 378/2021-57, který se vyjadřoval k obdobné kasační námitce za podobných skutkových okolností).

[34] Pokud jde o posouzení námitky městským soudem, Nejvyšší správní soud musí primárně korigovat závěr soudu, který na základě zrušujícího rozsudku dovodil, že při zkoumání majetkových poměrů stěžovatele nelze zohlednit pokutu, která mu byla uložena v jiném správním řízení. Nejvyšší správní soud se ve zrušujícím rozsudku toliko vyjádřil k otázkám, zda bylo možné vést společné řízení o správním deliktu, jehož se stěžovatel v rámci téže kontrolované jízdy dopustil v oblasti cenové regulace podle zákona o cenách, s řízením podle zákona o silniční dopravě, zda bylo možné aplikovat absorpční zásadu a zda byla porušen zásada *ne bis in idem*; nezabýval se však tím, zda správní orgány dostatečně posoudily majetkové poměry stěžovatele, potažmo zda byly povinny zohlednit rovněž pokutu, která byla stěžovateli uložena za správní delikt podle zákona o cenách. Naopak v bodě 27 zrušujícího rozsudku zdejší soud poukázal na rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59, z něhož plyne, že správní orgán v rámci hodnocení poměrů pachatele může zohlednit současné působení více uložených pokut. V tomto směru je proto argumentace městského soudu mimoběžná.

[35] To však nic nemění na skutečnosti, že stěžovatel v rámci správního řízení likvidační charakter uložené pokuty nenamítal, a to ani v souvislosti s pokutou, která mu byla uložena v řízení vedeném podle zákona o cenách. K tomuto závěru dospěl rovněž městský soud, který poznamenal, že z okolností případu nevyplývalo, že by byla uložena pokuta pro stěžovatele likvidační, přičemž pokud měl stěžovatel opačný názor, bylo na něm, aby svou majetkovou a osobní situaci správním orgánům osvětlil. S tímto závěrem se zdejší soud ztotožňuje. Ostatně z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu jasně vyplývá, že břemeno tvrzení i důkazní stran prokazování majetkových poměrů tíží účastníka řízení (stěžovatele); úroveň součinnosti účastníka řízení do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům (obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, který byl aprobován usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2264/21, ze dne 26. 8. 2021, nebo v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, je rovněž aproboval Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 2031/21, ze dne 14. 12. 2021).

[36] Nejvyšší správní soud považuje za příléhavé doplnit, že stěžovatel měl povinnost tvrdit a prokázat své majetkové poměry ve správním řízení, nikoliv svoji nečinnost dohánět až v řízení před správními soudy. Úkolem městského soudu bylo přezkoumat napadené rozhodnutí, a nikoliv nově zjišťovat majetkové poměry stěžovatele k námitce, kterou poprvé uplatnil až v žalobě; řízení před krajským (městským) soudem je totiž koncipováno především jako řízení přezkumné, nikoliv nalézací. Stěžovatel navíc neuplatnil návrh na moderaci pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s., kdy v rámci jeho posouzení by městský soud mohl přihlídnout ke skutečnostem, které odvolací správní orgán při svém rozhodování nezohlednil. Městský soud se proto nemusel zevrubně zabývat námitkou týkající se likvidačního charakteru uložené pokuty v souvislosti s pokutou uloženou v řízení podle zákona o cenách; v tomto ohledu postačí závěr městského soudu, že bylo na stěžovateli, aby svou majetkovou a osobní situaci osvětlil ve správním řízení. Navíc (jak sám uvedl stěžovatel v žalobě), pokutu ve výši 25 000 Kč, která mu byla uložena v řízení podle zákona o cenách, již zaplatil.

[37] Stěžovatel dále namítl, že zákon o silničním provozu neupravoval běh promlčecí doby (prekluzi), a proto měla být aplikována obecná úprava obsažená v § 20 odst. 1

pokračování

přestupkového zákona ve znění novely č. 65/2017 Sb., podle níž přestupek nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky.

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že k prekluzi, pokud by nastala, musel přihlédnout z moci úřední již v prvním zrušujícím rozsudku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS). V opačném případě soud námitku prekluze vypořádává toliko k návrhu jednoho z účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 7 Afs 112/2009-80, a v něm citovanou judikaturu).

[39] Ve zrušujícím rozsudku se zdejší soud výslovně k zániku odpovědnosti nevyjádřil, neboť v této souvislosti nebyla vznesena žádná námitka; avšak úvahu o tom si musel soud učinit implicitně. Nejvyšší správní soud tedy již z předchozího řízení má otázku namítaného promlčení správních deliktů vyřešenou, nicméně nyní považuje za vhodné a správné seznámit účastníky řízení s nosnými myšlenkami, z nichž vycházel.

[40] V projednávané věci není sporu o tom, že ke spáchání správních deliktů došlo dne 13. 7. 2016, přičemž v této době byl účinný zákon o silniční dopravě ve znění zákona č. 64/2014 Sb., který v § 36 odst. 1 větě druhé stanovil, že *„řízení o uložení pokuty lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se dopravní úřad, orgán kraje v přenesené působnosti nebo Ministerstvo dopravy o porušení uvedených povinností dozvěděl, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy k porušení došlo.“*

[41] V daném případě se správní orgán I. stupně o jednání stěžovatele dozvěděl dne 13. 7. 2016 na základě oznámení o poskytnuté přepravě; k zahájení správního řízení ve věci pro podezření z porušení povinností vyplývajících ze zákona o silniční dopravě došlo dne 14. 2. 2017. Je tedy zřejmé, že jednoletá subjektivní lhůta k zahájení řízení byla dodržena; stejně tak je třeba poznamenat, že žalovaný ve věci vydal rozhodnutí dne 23. 4. 2020 (právní moci nabylo rozhodnutí žalovaného dne 27. 4. 2020), tj. v rámci pětileté objektivní lhůty dle § 36 odst. 1 zákona o silniční dopravě. S ohledem na výše uvedené je proto zřejmé, že k promlčení správních deliktů dojít nemohlo, neboť ke dni rozhodnutí žalovaného neuplynula ani pětiletá objektivní lhůta k zahájení správního řízení.

[42] Nelze přisvědčit stěžovateli, že měl být subsidiárně aplikován § 20 odst. 1 a 3 zákona o přestupcích. Primárně je třeba připomenout, že před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky byla procesní právní úprava týkající se správních deliktů fyzických podnikajících osob a právnických osob v zásadě (fragmentárně) upravena ve zvláštní části správního práva, tj. v jednotlivých předpisech týkajících se dané oblasti správního práva; subsidiárně se aplikoval správní řád. Jelikož však správní řád neposkytoval komplexní procesní právní úpravu, podle které by bylo možné v řízení o (jiném) správním deliktu postupovat, tam, kde taková právní úprava zcela chyběla, dovodila soudní praxe *per analogiam legis* aplikaci právní úpravy obsažené v zákoně o přestupcích (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014-53 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS).

[43] V nyní souzené věci není prostor pro postup *per analogiam legis*, a nelze proto dovodit promlčecí dobu za správní delikt podle zákona o přestupcích, neboť, jak bylo uvedeno výše, zákon o silniční dopravě upravoval prekluzivní lhůtu týkající se zahájení

správního řízení a ta co do své délky značně přesahovala promlčecí dobu, která platila podle přestupkového zákona. Je třeba připustit, že zákon o silniční dopravě nestanovil objektivní (ani subjektivní) promlčecí dobu v něm upravených správních deliktů, resp. prekluzivní lhůtu, v níž by mělo být řízení o správním deliktu pravomocně skončeno, což odporuje principu právní jistoty vyjádřenému v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Standardním projevem tohoto principu je i stanovení zákonných lhůt pro provedení procesních úkonů, ať již ze strany správního orgánu nebo účastníků řízení, či jinak dotčených osob (k tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014-53). Nejvyšší správní soud má však za to, že tento deficit právní úpravy nemohl v nyní projednávané věci stěžovateli způsobit žádnou újmu, neboť řízení o jím spáchaných správních deliktech bylo pravomocně skončeno ještě před uplynutím objektivní (prekluzivní) lhůty k zahájení správního řízení.

[44] Pokud by zdejší soud postupoval logikou stěžovatele, pak by promlčecí doba dle zákona o přestupcích (a to i dvouletá promlčecí lhůta ve smyslu § 20 odst. 3) uplynula dříve než objektivní lhůta určená k zahájení správního řízení podle § 36 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Tento postup by však byl v přímém rozporu s právní úpravou obsaženou v § 36 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Stanoví-li zákon o silniční dopravě prekluzivní lhůtu, v níž lze správní řízení zahájit nejpozději do pěti let poté, co byl správní delikt spáchán, pak musí být promlčecí doba minimálně stejně dlouhá, jako lhůta, ve které lze řízení zahájit (*argumentum a minori ad maius*); rozhodně však nemůže být kratší.

[45] Nejvyšší správní soud shledal závěry městského soudu, který se otázkou promlčení, resp. prekluze, dostatečně zabýval, správnými, dostatečně odůvodněnými a rovněž souladnými i se závěry Ústavního soudu vyslovenými v nálezech ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19, resp. ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani dle předchozí ani dle nové právní úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky k prekluzi přestupků stěžovatele nedošlo.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. dubna 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu