



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupena Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 8/2020-40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 8/2020-40, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 4. 12. 2018, č. j. MHMP 1918881/2018, byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v relevantním znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 15. 8. 2018 od 10:34 do 10:47 hodin, na trase ulice Benátská 3, Praha 2 – ulice Vladivostocká 10, Praha 10, byl ve vozidle tov. zn. Mercedes-Benz, reg. zn. X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a dále z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční

dopravě v téže době na stejné trase provozovala taxislužbu uvedeným vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Za uvedené přestupky byla žalobkyni jako dopravci podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě, v tehdejší znění, a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 11. 2019, č. j. 170/2019-190-TAXI/3, bylo k odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že pokuta byla snížena na částku 150 000 Kč. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně podala žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 8/2020-40, zamítl (I. výrok), vyhověl však návrhu na moderaci pokuty a snížil ji na 75 000 Kč (II. výrok) a výrokem III. rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] Městský soud snížení pokuty odůvodnil nižší společenskou škodlivostí jednání žalobkyně v porovnání s přestupky řidičů „klasické“ taxislužby, kteří svým jednáním poškozovali spotřebitele (např. naúčtováním vyšší částky namísto zaznamenané částky za jízdu, neobsluhováním taxamtru požadovaným způsobem, což mělo za následek, že na konci jízdy byla zaznamenána jiná než účtovaná cena za jízdu, anebo nezaznamenáním skutečné délky jízdy). Provozování taxislužby vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby a dopravním úřadem uvedené přitěžující okolnosti (vozidlo provozující taxislužbu za pomoci aplikace Uber nebylo předepsaným způsobem označeno svítilnou s nápisem TAXI a názvem dopravce a nebylo vybaveno taxametrem) však podle názoru městského soudu spotřebitele nijak nepoškodily. Podle soudu žalobkyně spáchala přestupky, které mohly „pouze“ narušit soutěžní prostředí, byly tedy jen „administrativního rázu“.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že v bodě 68 odůvodnění napadeného rozsudku městský soud sice uvedl, že stěžovatel zohlednil veškerá kritéria nezbytná k posouzení významu a závažnosti protiprávního jednání a stanovení výše pokuty, navzdory tomu však soud shledal důvody pro moderaci stěžovatelem uložené sankce. Městský soud rovněž neodůvodnil, proč snížil uloženou pokutu právě na polovinu. Městský soud by přitom měl snížení výše uložené sankce, 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 daný 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 spravedlivosti sankce.

[5] 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

pokračování

spotřebitele nad zájem na ochraně rovného podnikatelského prostředí. Stěžovatel poukázal na to, že 8. senát městského soudu v obdobných případech (s výjimkou jediného) snížil pokutu vždy přesně na polovinu, aniž by posoudil závažnost jednotlivých přestupků; dle stěžovatele tedy městský soud v těchto případech postupuje bezmyšlenkovitě a šablonovitě.

[6] Stěžovatel dále zrekapituloval kontext a vývoj právní úpravy taxislužby a jejího provozování na území Prahy. Dle stěžovatele nelze paušálně říci, že zájmy spotřebitelů převažují nad zájmem na ochraně podnikatelského prostředí, resp. podle stěžovatele není možné, aby řidiči a dopravci využívající aplikace, jakou je Uber, ignorovali právní předpisy a pokřivili trh takovým způsobem, který je likvidační pro poctivé dopravce. Stěžovatel namítl, že chování žalobkyně nelze označit za pouhý administrativní delikt, a popsal rizika spojená s provozováním taxislužby v neoznačených vozidlech osobami, které k této činnosti nejsou oprávněny. 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, nezohlednil ovšem skutečnost, že v Praze je uplatňována cenová regulace taxislužby a že nepoctivé jednání taxikářů („okrádání“ cestujících) je porušením cenových předpisů trestaným v jiném správním řízení.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil 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 jedná za něj k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právníckým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu 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.

[10] Posuzovaná věc se týká spáchání přestupku podle zákona o silniční dopravě. Skutkově se jedná o mnohokrát řešenou otázku 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 projednávaném případě Nejvyšší správní soud řeší pouze otázku, zda soud mohl uloženou pokutu snížit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (tedy využít tzv. moderační právo soudu), a to pro nižší společenskou škodlivost přestupku.

[11] Nejvyšší správní soud předestírá, že se skutkově i právně obdobnými případy zabýval 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, ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-39, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6 As 122/2022-33 a č. j. 6 As 155/2022-37, ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 149/2022-49 a č. j. 3 As 84/2022-38, a ze dne 16. 2. 2024, č. j. 10 As 142/2022-48, (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

jsou dostupná na www.nssoud.cz), přičemž neshledal důvod odchýlit se od jím dříve vyslovených závěrů.

[12] Dle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1 téhož ustanovení, 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.

[13] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve výše zmiňovaných rozsudcích, ukládání trestu musí splňovat nejen podmínku zákonnosti trestu, ale i jeho individualizace. Při posuzování zákonnosti uloženého trestu správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení druhu a výše trestu 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 jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS). V rámci moderačního práva naopak správní soud zkoumá, zda (u rozhodnutí, které z hlediska zákona ob stojí) nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce pachateli uložen takový druh trestu a v té výměře, které splní účel trestu a nejsou zjevně nepřiměřené.

[14] Při užití soudní moderace správního trestu tak správní soud nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119). To však neznamená, že správní soudy přistoupí k moderačnímu pokládání, pokud se jim výše trestu jeví jako *nepřiměřená*. Zákonem požadavkem pro soudní moderační správního trestu je, aby správním orgánem uložený trest byl *zjevně nepřiměřený*, tedy takový, který je zjevně neadekvátní okolnostem konkrétního případu. Podstatou soudní moderační tedy není hledání „ideální“ výše sankce; jejím smyslem je provedení korekce, pokud uložený trest, vzhledem ke konkrétnímu porušení zákona, výrazně vybočuje z obecné představy o jeho adekvátnosti a spravedlivosti, přestože byl uložen v zákonném rozmezí, správní orgán dodržel všechny zásady pro jeho ukládání a zvážil i hlediska pro jeho individualizaci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publ. pod č. 2672/2012 Sb. NSS).

[15] Soudy tak zohledňují zejména povahu a závažnost správního deliktu (nyní přestupku), tj. mimo jiné i význam porušeného chráněného zájmu, způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněnou hodnotu a zájmy, nikoli sama skutková podstata přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS).

[16] V nyní posuzované věci stěžovatel snížil prvostupňovým správním orgánem vyměřenou pokutu z 200 000 Kč na 150 000 Kč. Žalobkyni za spáchání dvou přestupků hrozila pokuta až do výše 420 000 Kč [s ohledem na asperační zásadu dle § 41 odst. 2 zákona

pokračování

o odpovědnosti za přestupky a sazby za jednotlivé spáchané přestupky, které byly obsaženy v § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě, v relevantním znění]. Stěžovatel tedy stanovil pokutu zhruba nad dolní třetinou sazby. Již takto uložená pokuta do jisté míry zpochybňuje závěr, že by tento trest byl zjevně nepřiměřený (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008-80, publ. pod č. 1719/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-65, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS).

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že uložená výše pokuty není *zjevně* nepřiměřená. Žalobkyni hrozil trest podstatně vyšší a stěžovatel jej nakonec stanovil mezi třetinou a polovinou sazby. 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 pouze na hodnocení typové závažnosti spáchaných přestupků, s nímž se navíc Nejvyšší správní soud neztotožňuje (viz dále). Správní trest přitom musí působit na pachatele přestupku výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání (tzv. preventivní funkce). Současně musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil (tzv. represivní funkce).

[18] Účelem zákonné povinnosti zapsání vozidla do evidence vozidel taxislužby je jistě především zájem na zajištění pravidel provozování veřejné (individuální) dopravy. Na rozdíl od městského soudu však tuto povinnost kasační soud nepovažuje za „čistě *administrativní*“, neboť uvedený obecný zájem v sobě zahrnuje zejména zájem na zachování podnikatelského prostředí v této oblasti (vyloučení provozu neregistrovaných vozidel neposkytujících žádné záruky řádného provozování služby, a to samozřejmě i v zájmu spotřebitelů, tj. zákazníků, a vyloučení neoprávněné konkurenční výhody jejich provozovatelů).

[19] Závažnost přestupků v obecné rovině hodnotí zákonodárce, a to stanovením rozsahu trestnosti a nastavením sazeb jednotlivých správních trestů. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku v podstatě naznačil, že kromě zájmu na ochraně spotřebitelů si jiné zájmy nezaslouží stejnou míru ochrany, aniž by své úvahy nějak rozvedl a odůvodnil. Tím se však soud povýšil na jakéhosi alternativního zákonodárce, který neguje zákonem nastavené trestní sazby. Soud zdůrazňuje, že při výběru druhu a stanovení výše trestu je zákonem chráněný zájem (resp. míra jeho porušení v konkrétním případě) 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 soudní moderaci 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 (viz již uvedený 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 bez dalšího snížit trest, není-li údajně tento zájem dotčen. Tím v podstatě městský soud přepsal zákon a rozhodl, že pokuta ve výši nad třetinou horní hranice zákonné sazby bude v běžných případech vždy zjevně nepřiměřená, aniž by případně chráněné zájmy jakkoliv poměřoval.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že nelze přehlížet v praxi rozšířené porušování konkrétních povinností v oblasti provozování taxislužby, které v konečném důsledku narušují trh individuální přepravy osob, a to dokonce ani v případě,

kdy by konkrétní spotřebitelé z takového jednání mohli, pokud jde o cenu přepravy, profitovat. Shovívavost městského soudu vůči vědomému porušování zákonných povinností stanovených zákonem o silniční dopravě, pokud jím údajně nejsou poškozováni spotřebitelé, není namístě. Navíc samozřejmě provozování taxislužby vozidlem, které není pro tento účel řádně evidováno, označeno ani vybaveno, zcela zásadně porušuje veřejný zájem na ochraně spotřebitelů, včetně jejich bezpečnosti během přepravy.

[21] Lze tedy uzavřít, že pokud soud sníží uložený správní trest nebo od jeho uložení upustí, musí svůj postup pečlivě a přesvědčivě odůvodnit, a to s ohledem na všechny skutkové okolnosti, které existovaly v době spáchání přestupku a které musí být hodnoceny v kontextu zákonem stanovených kritérií pro ukládání trestu. To městský soud v posuzovaném případě neučinil. Důsledkem napadeného rozsudku by byla v podstatě paušální moderace sankce u všech standardních přestupků tohoto typu, což se vymyká zákonnému vymezení moderace trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Svou podstatou jde spíše o jakousi soudcovskou novelu zákona o silniční dopravě, což soudům nepřisluší.

IV.

Závěr a náklady řízení

[22] Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, přičemž v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že přestože žalovaný správní orgán by za běžných okolností nebyl aktivně legitimován ke kasační stížnosti proti výroku rozsudku krajského (městského) soudu o zamítnutí žaloby v plném rozsahu, v tomto případě Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než ke kasační stížnosti stěžovatele zrušit celý rozsudek městského soudu, tedy nejen jeho moderační výrok II., ale i výrok I., jímž byla žaloba jako celek zamítnuta, jakož i na nich závislý výrok III. o nákladech řízení.

[24] Stejně jako ve věci, o níž rozhodl již zmiňovaným rozsudkem ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 149/2022-49, totiž Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobkyně zformulovala žalobní petit jako eventuální; primárně navrhovala zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost a pro případ, že tomuto návrhu nebude vyhověno, navrhovala moderaci uložené pokuty (tj. korekci správního uvážení stěžovatele). Tímto způsobem tedy žalobkyně vymezila předmět soudního přezkumu. Pokud za tohoto stavu rozhodl městský soud výrokem I. tak, že se žaloba zamítá, rozhodl tím o žalobě jako celku, tedy 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 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

pokračování

formulován jako „*ve zbytku se žaloba zamítá*“ či „*v části, ve které se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí [...], se žaloba zamítá*“, apod. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ve výše zmiňovaných 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 uložení sankce a (iii) o moderaci uložené pokuty. Jedná se však, jak vyplývá z již rovněž zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 149/2022-49, o ojedinělý exces z jinak konstantní judikatury zdejšího soudu.

[25] V každém případě ani jedním z uvedených způsobů městský soud nepostupoval a v případě odklizení pouze moderačního výroku II. jeho rozsudku Nejvyšším správním soudem by tak zůstal výrok I. tohoto rozsudku, kterým byla žaloba jako celek zamítnuta, nedotčen; v takovém případě by již fakticky nebylo možné vrátit věc v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. městskému soudu k dalšímu řízení, aby návrh na moderaci trestu znovu, ve světle pro něj závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v tomto rozsudku, posoudil a rozhodl o něm. Z tohoto důvodu tedy zdejší soud rozhodl o zrušení celého napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Poučení:

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

V Brně dne 18. června 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu