



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Karla Šimky a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Rivica s.r.o.**, se sídlem Donatellova 2003/6, Praha 10, zast. Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č. j. 74/2019-190-TAXI/5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2024, č. j. 8 A 103/2019-98,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2024, č. j. 8 A 103/2019-98, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud (NSS) potřetí zabývá přestupkovou věcí žalobkyně na úseku provozování taxislužby.

[2] Magistrát hlavního města Prahy (dále „magistrát“) rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uznal žalobkyni vinnou z dalšího přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a dalšího přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona a uložil jí pokutu ve výši 150 000 Kč. Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Ve vztahu k jednomu přestupku podle

§ 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě žalovaný rozhodnutí magistrátu zrušil a řízení zastavil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019-46. NSS zrušil tento rozsudek pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 As 28/2022-26. Městský soud napadené rozhodnutí opět zrušil rozsudkem ze dne 10. 1. 2023, č. j. 8 A 103/2019-67, nicméně ke kasační stížnosti žalovaného jeho rozsudek znovu zrušil kasační soud rozsudkem ze dne 16. 1. 2024, č. j. 2 As 40/2023-43.

[4] Městský soud ve věci potřetí rozhodl rozsudkem uvedeným v záhlaví a žalobu zamítl. K námitce týkající se přípustnosti spojení věcí až v odvolacím řízení a k otázce přezkoumatelnosti odůvodnění výše uložené sankce odkázal na závěry, které již ve věci vyslovil NSS. Dále se městský soud zabýval otázkou výše horní hranice sazby pokuty za projednávané přestupky při užití asperační zásady podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Uvedl, že sousloví *součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky* umožňuje dvojí interpretaci. Buď jde o součet horních hranic sazeb pokut za všech deset přestupků, jimiž byla žalobkyně uznána vinnou (přes dva miliony korun), nebo jde pouze o součet horních hranic sazeb pokut stanovených za jednotlivé skutkové podstaty [zde dvě – přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w), což činí pouze 420 000 Kč]. Městský soud se přiklonil k druhému výkladu jako výkladu pro přestupce výhodnějšímu. Uzavřel tedy, že pokuta ve výši 525 000 Kč byla uložena mimo zákonnou sazbu. Jelikož žalobkyně tuto vadu nenamítala, městský soud napadené rozhodnutí nezrušil.

[5] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku týkající se zákonnosti kontroly. S odkazem na judikaturu uvedl, že protokoly o kontrole poskytovaly dostatečnou skutkovou oporu pro závěry žalovaného. Žalobkyně navíc skutkovou stránku věci nezpochybňovala. Ani v zapojení přízvaných osob do kontroly neshledal městský soud s odkazem na judikaturu pochybení správních orgánů. V závěru své argumentace neshledal městský soud důvodnými námitky týkající se uložené sankce. Zamítl také návrh žalobkyně na moderaci pokuty.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že městský soud vůbec neodůvodnil svůj závěr, že spojení věcí v odvolacím řízení bylo přípustné. Jeho posouzení této otázky je proto nepřezkoumatelné. Zároveň s tímto závěrem nesouhlasí ani věcně, neboť jej má za rozporný s požadavky spravedlivého procesu.

[7] V druhé kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí se závěrem NSS vysloveným v rozsudku č. j. 2 As 40/2023-43, podle něhož správní orgány přezkoumatelně odůvodnily uložení sankce. Zároveň má stěžovatelka za to, že jestliže byla horní hranice sazby pokuty 420 000 Kč, ale pokuta jí byla uložena ve výši 525 000 Kč, byla porušena zásada *nulla poena sine lege*. Městský soud pochybil, pokud žalobu přes svůj závěr o překročení zákonné sazby zamítl. Jeho závěry jsou vnitřně logicky rozporné. Stěžovatelka nezákonnost uložené sankce v žalobě namítala. I kdyby tak však neučinila, musel by soud tuto otázku posoudit sám

pokračování

z úřední povinnosti, a to s ohledem na ústavní východiska a princip soudního přezkumu v plné jurisdikci.

[8] Ve třetí kasační námitce stěžovatelka vyslovila nesouhlas s tím, že ji žalovaný ve svém rozhodnutí označil jako součást organizované skupiny. Městský soud tento závěr aproboval. Tyto nepodložené úvahy však způsobují nezákonnost rozhodnutí žalovaného i městského soudu. Ve čtvrté kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí se zohledněním přítěžující okolnosti spočívající ve známosti judikatury vykládající právní rámec služby Uber v době spáchání přestupků. Posouzení této otázky městským soudem je nepřezkoumatelné, neboť městský soud nereagoval na to, že rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, nebyl v době spáchání prvního z přestupků znám. Žalovaný a městský soud stěžovatelce nesprávně kladou k tíži proměnlivost judikatury a nezohledňují, že k přestupkům došlo ve „zlomovém“ období.

[9] V pátém kasačním bodu stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný také proto, že nereaguje na žalobní výtku spočívající v tom, že stěžovatelka byla označena jako nikde nedefinovaný *velký dopravce*. Konečně v šesté kasační námitce stěžovatelka uvádí, že pokud městský soud napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil, měl uloženou pokutu moderovat. Sankce uložená v rozporu se zákonem je totiž nutně zjevně nepřiměřená.

[10] Žalovaný ve vyjádření k otázce spojení věcí v odvolacím řízení uvedl, že jde o postup v souladu s judikaturou, jímž byly naplněny zásady pro trestání souběhu přestupků. K otázce zákonnosti sankce žalovaný uvedl, že městský soud nesprávně konstatoval, že žalovaný správně užil pozdější příznivější právní úpravu, ačkoli přestupky byly spáchány právě za účinnosti této příznivější právní úpravy.

[11] Především však žalovaný nesouhlasí s výkladem § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ze strany městského soudu, který vede k nesmyslným výsledkům. Například v případě spáchání řady přestupků „jednoho druhu“ by nikdy nemohlo dojít k užití asperační zásady, neboť součet horní hranice sazby pokuty by vždy byl shodný s původní horní hranicí sazby. Úmyslem zákonodárce jistě nebylo, aby pachatelé deseti přestupků stejného druhu hrozila sankce v nezvýšené sazbě, zatímco pachatelé dvou shodně přísně trestných přestupků různého druhu hrozila až pokuta ve výši jeden a půl násobku základní výše. Kombinace obou pravidel uvedených v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky brání kumulačním trestům, jichž se městský soud ve své argumentaci obává. Žalovaný také odkázal na rozsudky NSS, jež v případech týkajících se stejných skutkových podstat akceptovaly horní hranici sazby ve výši 525 000 Kč, nikoli 420 000 Kč.

[12] Podle žalovaného byla uložena sankce řádně odůvodněna. Označení stěžovatelky jako členky organizované skupiny mířilo na dopravce užívající aplikaci Uber, kteří na trhu získávali neoprávněnou konkurenční výhodu a využívali služeb téhož právního zástupce s totožnou argumentací. Pokud jde o existenci, resp. znalost judikatury týkající se právního rámce služby Uber, skutečnost, že první přestupek byl spáchán před vydáním klíčového rozsudku NSS, byla zohledněna při stanovení výše pokuty. Rozhodovací praxe žalovaného v průběhu času reagovala na vyšší informovanost o právním rámci služby Uber jako taxislužby postupným zpřísněním sankcí. K označení stěžovatelky za *velkého dopravce*

žalovaný podotkl, že stěžovatelka se prezentovala jako flotilový dopravce. Jelikož kontroly prostřednictvím aplikace Uber z povahy věci nemohou být cílené, značí skutečnost, že byly přestupky stěžovatelky zjištěny při šesti jízdách v průběhu cca čtvrt roku, že stěžovatelka poskytovala značné množství přeprav řadou vozidel a zaměstnanců.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[14] NSS podotýká, že v nynější věci jde sice již o v pořadí třetí kasační stížnost, nicméně se nejedná o kasační stížnost jako celek nepřipustnou [§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. V návaznosti na první kasační stížnost žalovaného totiž NSS v rozsudku č. j. 10 As 28/2022-26 konstatoval pouze nepřezkoumatelnost prvního rozsudku městského soudu, aniž vyslovil jakékoli věcné závěry (k takové situaci srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). V návaznosti na druhou kasační stížnost žalovaného se NSS v rozsudku č. j. 2 As 40/2023-43 věnoval odlišným otázkám, než jaké vznáší nynější kasační stížnost, která je první kasační stížností stěžovatelky ve věci. K převážné části námitek stěžovatelky se tudíž NSS dosud nevyjádřil, ani je stěžovatelka vznést nemohla (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Kasační stížnost je tudíž jako celek s dílčí výjimkou (viz bod [17] níže) přípustná.

[15] NSS se předně neztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřuje v tom, že městský soud neodůvodnil svůj závěr o přípustnosti spojení věcí v odvolacím řízení. Je pravdou, že městský soud v napadeném rozsudku pouze odkázal na vypořádání této námítky kasačním soudem a uzavřel, že není důvodná (bod 39). V takovém postupu ale podle kasačního soudu nelze spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[16] Otázce spojení věcí až v odvolacím řízení se podrobně věnoval NSS v rozsudku č. j. 2 As 40/2023-43 (body 20 až 33). Jeho právní názor byl pro městský soud v dalším řízení závazný (§ 110 odst. 4 zákona s. ř. s.). Jakkoli se tedy městský soud mohl vyjádřit obsáhleji, nemohl tuto otázku posoudit odlišně. Případné podrobnější odůvodnění ve vztahu k ní by proto nutně muselo být pouhou rekapitulací již vyslovených závěrů NSS. Jak však setrvale uvádí judikatura (rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47), smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené. Tato námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[17] Stejně tak nelze vyhovět stěžovatelčinu požadavku, aby NSS v nynějším řízení přehodnotil svůj dřívější závěr o přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí žalovaného (body 36 až 39 rozsudku č. j. 2 As 40/2023-43). Jak vysvětlil rozšířený senát, závazným právním názorem, který byl v téže věci kasačním soudem vysloven, je za nezměněných poměrů vázán nejen krajský (městský) soud, ale i NSS sám (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Jelikož stěžovatelka ani nenamítá, že by se městský soud od tohoto závazného právního názoru odchýlil, ale pouze požaduje jeho přehodnocení, je kasační stížnost v této části nepřipustná [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

pokračování

[18] NSS však shledal zčásti důvodnými stěžovatelčiny námitky vztahující se k otázce horní hranice sazby pokuty, resp. přiměřenosti uložené pokuty. Dospěl totiž k závěru, že závěry městského soudu k těmto otázkám stojí na nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], resp. jsou nepřezkoumatelné pro svou vnitřní rozpornost, a tedy nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[19] Městský soud uzavřel, že pokuta uložená stěžovatelce přesahovala horní hranici sazby zvýšené podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (body 48 až 52), ale zároveň uvedl, že se touto otázkou nemohl zabývat, neboť ji stěžovatelka nenamítala v žalobě (bod 53). Vedle toho však také posoudil veškeré námitky týkající se výše uložené pokuty včetně návrhu na moderaci a shledal je nedůvodnými (body 59 až 76). Takové posouzení věci považuje NSS za nesprávné.

[20] S městským soudem lze souhlasit v tom, že stěžovatelka v žalobě nenamítala, že by byla překročena horní hranice sazby pokuty, tedy že by jí byla pokuta uložena mimo zákonné rozpětí. Stěžovatelka dokonce v žalobě výslovně uvedla, že pokuta 525 000 Kč byla uložena v maximální výši umožněné zákonem (bod 68 žaloby), a nesouhlasila se způsobem určení výše pokuty v rámci zákonné sazby. Stejně tak lze městskému soudu přisvědčit v tom, že i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jímž byl uložen správní trest za přestupek, se uplatní pravidlo přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (městským soudem citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS).

[21] Městský soud však tuto vázanost žalobními body uchopil příliš restriktivně a v rozporu s dlouhodobou judikaturou NSS. Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb., krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by je žalobce výslovně nenamítal, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Na tento závěr navázal rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS. V něm vysvětlil, že tento jeho dřívější závěr je projevem obecnějšího principu, jenž se neomezuje pouze na vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Platí tedy, že pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit (bod 52 citovaného usnesení).

[22] Podle NSS je zjevné, že trestní sankce (zde správní trest pokuty), která je uložena mimo zákonnou sazbu, nemůže být nikdy ze své podstaty proporcionální. To lze nepochybně dovodit i z ústavně zakotvených principů *nulla poena sine lege* [čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“)] a legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Již vymezení spodní a horní hranice trestní sazby zákonodárcem totiž představuje první krok v rámci posouzení proporcionality trestní sankce, byť se tím naplňování principu proporcionality v rámci trestání samozřejmě nevyčerpává (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 8. 2022, sp. zn. 8 Tdo 722/2022, bod 37). Obdobně k roli zákonodárce při naplňování principu proporcionality trestání přistupuje i Ústavní soud (nález ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09) či doktrína (Vanduchová, M., Púry, F. § 38 [Přiměřenost trestních sankcí]. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 789).

[23] Jestliže je tedy dodržení zákonem předepsaného rozmezí pro ukládanou sankci nezbytnou podmínkou (*conditio sine qua non*) její proporcionality, musí se správní soud v souladu s výše citovanými závěry rozšířeného senátu touto otázkou zabývat jako otázkou předběžnou i v případě, že žalobce překročení zákonné trestní sazby nenamítá a brání se pouze proti výši sankce uložené v rámci (domnělého) zákonného rozmezí. Jinak řečeno, překročení zákonné trestní sazby představuje vadu, která brání přezkumu napadeného rozhodnutí z hlediska proporcionality sankce.

[24] Takto však městský soud na věc nenahlížel. V rozporu s výše shrnutými závěry rozšířeného senátu odmítl zohlednit zjištěné překročení zákonného rozpětí sazby, čímž se dopustil nesprávného právního posouzení věci (bod 53 napadeného rozsudku). Vedle toho ve svém rozsudku vyslovil vnitřně rozporný závěr, neboť na jednu stranu uvedl, že byl uložen nezákonný správní trest, ale zároveň tento správní trest shledal proporcionálním a zamítl toho se týkající námitky stěžovatelky i její návrh na moderaci uložené pokuty (bod 59 a násl.). Platí přitom, že rozsudek krajského soudu, jehož odůvodnění je vnitřně rozporné, je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). S ohledem na tyto vady proto rozsudek městského soudu nemůže obstát.

[25] NSS se současně ve shodě s žalovaným neztotožnil ani s výkladem § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ze strany městského soudu (body 49 až 52 napadeného rozsudku). Městský soud dospěl k závěru, že spojení *jednotlivé společně projednávané přestupky* v citovaném ustanovení je nutno vykládat jako jednotlivé skutkové podstaty projednávaných přestupků, nikoli jako jednotlivé konkrétní přestupky. Byť je takový výklad z hlediska jazykového možný, podle NSS při užití systematického a teleologického výkladu neobstojí.

[26] Podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*

[27] Uvedené ustanovení zakotvuje možnost, aby správní orgán při trestání souběhu přestupků užil tzv. asperační zásadu a zpřísnil ukládaný správní trest pokuty. Jde tedy o fakultativní výjimku z obecné zásady absorpční (§ 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky), podle níž se souběh přestupků trestá podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný, popř. nejzávažnější. Zvýšení horní hranice sazby pokuty podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zákon omezuje dvěma hledisky, a to buď *a) jeden a půl násobkem sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný, nebo b) součtem horních hranic sazeb pokut za sbíhající se přestupky.* Rozhodné je přitom, která z těchto dvou částek je nižší.

[28] V nynější věci byla stěžovatelka uznána vinnou ze čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, pro které horní hranice sazby pokuty činila 70 000 Kč, a ze šesti přestupků podle § 35 odst. 1 písm. w) zákona o silniční dopravě, pro které horní hranice sazby pokuty činila 350 000 Kč.

pokračování

[29] Nejprísněji trestným přestupkem je v nynější věci nepochybně přestupek podle § 35 odst. 1 písm. w) zákona o silniční dopravě. Po zvýšení horní hranice sazby za tento přestupek o polovinu činí asperovaná horní hranice sazby pokuty 525 000 Kč. Sporným je pak to, co je v nynější věci *součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky*. Jestliže by touto částkou byl součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé skutkové podstaty přestupků, šlo by o 350 000 Kč + 70 000 Kč, tedy 420 000 Kč. Pokud by naopak šlo o součet horních hranic sazeb pokuty za jednotlivé konkrétní přestupky, šlo by o 4 x 70 000 Kč + 6 x 350 000 Kč, tedy 2 380 000 Kč. Asperovaná horní hranice sazby pokuty v nynější věci tedy v závislosti na zvoleném výkladu může činit buď 420 000 Kč (jak tvrdí městský soud), nebo 525 000 Kč (jak tvrdí žalovaný).

[30] Předně lze podotknout, že – jak správně upozornil žalovaný – NSS již v minulosti (byť bez bližšího odůvodnění) v případech souběhu většího počtu přestupků stejných skutkových podstat jako v nynějším případě uvedl, že asperovaná horní hranice sazby pokuty činí 525 000 Kč, nikoli 420 000 Kč, a implicitně se tak přihlásil k odlišnému právnímu názoru, než jaký zastává městský soud. Jde zejména o rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-30, v jehož bodě 12 se uvádí: „*Takto stanovenou horní hranici zákonné sazby ve výši 350 000 Kč (§ 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě ve spojení s § 35 odst. 6 písm. b) téhož zákona] následně dopravní úřad zvýšil na 525 000 Kč za využití asperační zásady, podle níž horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu (§ 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky)*.“ Shodně takto zvýšenou horní hranici sazby pokuty akceptoval NSS např. i v rozsudku ze dne 13. 5. 2024, č. j. 8 As 95/2023-68.

[31] Vedle toho má však NSS za to, že pro tento odlišný výklad svědčí i další hlediska. Předně jde o argument systematický. Z textace zákona o odpovědnosti za přestupky je podle kasačního soudu zřetelné, že pojmem *společně projednávané přestupky*, resp. obecněji *projednání přestupku* je míněno vždy projednání konkrétního, individualizovaného deliktu, nikoli projednání určité generalizované skupiny deliktů (skutkové podstaty).

[32] To lze patrně nejlépe ilustrovat na znění § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky, který v odstavcích 1, 2 i 4 vždy pojem přestupků, jež se mají projednat ve společném řízení, uvádí odděleně od dovětky *jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy*. Pokud by se měl pojem *společně projednávané přestupky* vztahovat k užitým skutkovým podstatám, nedávala by tato formulace valného smyslu. Jak NSS v minulosti připomněl, při výkladu právních předpisů je namístě vycházet z pravidla konzistentnosti pojmů, tedy že pro určitou skutečnost je používán vždy jen jeden pojem, a pokud je použito jiného pojmu, znamená to výskyt jiné skutečnosti (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č. j. 5 As 25/2003-83, č. 749/2006 Sb. NSS). Z celkového kontextu zákona tedy podle NSS vyplývá záměr zákonodárce pojmem *jednotlivé společně projednávané přestupky* odkázat na konkrétní přestupky, nikoli na skutkové podstaty, pod něž tyto přestupky spadají.

[33] Odlišný výklad než ten zvolený městským soudem podle NSS podporuje i argument teleologický. Výklad městského soudu by totiž vůbec neumožňoval užít asperaci podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky v případě souběhu velkého počtu přestupků

téže skutkové podstaty. Pokud by např. přestupce spáchal desetkrát přestupek téže skutkové podstaty s horní hranicí sazby pokuty 100 000 Kč, byl by *součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky* v pojetí městského soudu stále roven 100 000 Kč, a zvýšení horní hranice pokuty až na jeden a půl násobek horní hranice sazby skutkové podstaty přestupku nejpřísněji trestného (zde 100 000 Kč) by tak vůbec nebylo možné. Naopak, spáchal-li by přestupce deset přestupků různých skutkových podstat se shodnou horní hranicí sazby pokuty, byl by tento součet roven 1 000 000 Kč, takže zvýšení horní hranice pokuty až na jeden a půl násobek horní hranice sazby skutkové podstaty přestupku nejpřísněji trestného (i zde 100 000 Kč) by naopak možné bylo. Z ničeho však neplyne záměr zákonodárce vytvořit prostor pro takovou diskrepanci v případech, kdy je typová závažnost projednávaných deliktů stanovena prostřednictvím sazby pokuty shodně a obě situace se liší jen v tom, zda společně projednávány byly přestupky naplňující jen jednu skutkovou podstatu, anebo naopak byly společně projednávány přestupky naplňující dvě či více skutkových podstat (souběh stejnorodý, resp. nestejnorodý).

[34] Obdobně nekonzistentní výsledky ostatně výklad městského soudu vytváří i v případě souběhu jednoho relativně přísně trestného přestupku (např. s horní hranicí sazby pokuty 1 000 000 Kč) a řady dalších, méně závažných přestupků (např. s horní hranicí sazby pokuty 10 000 Kč). V takovém případě by intenzita možné asperace opět byla závislá čistě na tom, zda jde v případě oněch méně závažných přestupků o souběh stejnorodý, či nestejnorodý. Pokud by se přestupce dopustil např. dvaceti takových méně závažných přestupků stejné skutkové podstaty, bylo by podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky možné zvýšit horní hranici sazby pokuty pouze na 1 010 000 Kč. Naopak, šlo-li by v každém případě o přestupek jiné skutkové podstaty, byla by asperace možná až na částku 1 200 000 Kč. Ani v těchto případech ale opět z ničeho neplyne záměr zákonodárce, aby byl stejnorodý souběh přestupků posuzován mírněji než souběh nestejnorodý.

[35] Pokud jde o obavy městského soudu z ukládání kumulativních trestů (bod 51 jeho rozsudku), uznává kasační soud, že v některých případech se skutečně ukládání pokuty v souladu se zásadou asperační tak, jak § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nyní NSS vykládá, může blížít kumulaci jednotlivých sazeb pokut. Tato skutečnost sama o sobě však podle NSS nezpochybňuje větší přiléhavost zvoleného výkladu. V převážné většině případů kombinace obou pravidel obsažených v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ukládání kumulačních pokut zabraňuje. Tam, kde tomu tak není, půjde zejména o případy, kdy bude dán značný rozdíl mezi výší horní hranice sazby pokuty u jednotlivých sbíhajících se přestupků. I v těchto případech, kdy se sazby pokuty za více jednotlivých přestupků s výrazně nižší horní hranicí sazby pokuty opravdu v jistém smyslu přičítají za každý takovýto jednotlivý přestupek k sazbě přestupku s výrazně vyšší horní hranicí sazby, však typovou přiměřenost horní hranice sazby pokuty, která může být uložena, zajišťuje pravidlo, že pokuta nesmí být vyšší než jeden a půl násobek horní hranice sazby přestupku s výrazně vyšší horní hranicí sazby.

[36] V tomto kontextu zároveň podle NSS nelze pomíjet korektivní roli individualizace správního trestu v každém jednotlivém případě. Vedle toho je obecně uznáváno, že míra, v níž je souběh přestupků trestán privilegovaně, tedy nikoli kumulativně, je do značné míry v dispozici zákonodárce. Oproti trestání soudnímu (§ 43 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník) zákonodárce omezil privilegované trestání souběhu přestupků nikoli na všechny

pokračování

fakticky se sbíhající delikty, nýbrž pouze na ty, jejichž *skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán* (§ 88 odst. 1 ve spojení s § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Důvodem je zjevně to, že na rozdíl od práva trestního jsou pravomoci ke správnímu trestání rozptýleny po jednotlivých orgánech veřejné správy typicky podle jejich oblastí působnosti (neexistuje správní orgán univerzálně příslušný k veškerému správnímu trestání či alespoň k jeho převážné části). Podle NSS tedy s ohledem na tento kontext není právní úprava, která v některých specifických situacích umožňuje zvýšit horní sazbu pokuty způsobem srovnatelným s kumulací jednotlivých sazeb, avšak vždy s jasným omezením daným pravidlem o jeden a půl násobku horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný, zjevně nerozumná či v rozporu s ústavním pořádkem.

[37] Byť tedy NSS v rozsudku č. j. 2 As 40/2023-43 městský soud upozornil, že v případě existence srovnatelně přesvědčivých výkladových variant se má přiklonit k interpretaci příznivější pro obviněného (bod 43, k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, bod 13, nebo rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, bod 43), o takovou situaci zde nejde. Jak NSS vysvětlil, jedna z výkladových variant se při užití adekvátních výkladových metod jeví jako výrazně přesvědčivější. Prostor pro uplatnění zásady *in dubio pro mitius*, resp. *in dubio pro libertate* tedy vůbec není dán.

[38] Pokud jde o zbylé kasační námitky, které se věcně týkají jednotlivých kritérií užitých žalovaným při individualizaci sankce a reakcí městského soudu na ně, popřípadě stěžovatelčina návrhu na moderaci správního trestu, považuje NSS za předčasné se s nimi nyní vypořádávat, a to s ohledem na závěr o nepřezkoumatelnosti této části argumentace městského soudu pro její vnitřní rozpornost. Nelze také pomíjet, že hodnocení toho, jakým způsobem došlo v nynějším případě k individualizaci uloženého správního trestu, je mj. závislé i na rámci představovaném zákonným rozpětím sazby pokuty (přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS), o němž měl však městský soud mylnou představu. Městský soud tak v novém řízení opětovně posoudí zákonnost úvah žalovaného o uložené sankci a také případně rozhodne o návrhu stěžovatelky na moderaci pokuty.

[39] NSS stěžovatelce přisvědčil, i pokud jde o zbylé dvě námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (body [8] a [9] výše). Stěžovatelka v žalobě (bod 45) výslovně namítala, že v době vytýkaného jednání byla judikatura nestálá a v případě jedné z jízd dokonce ještě ani nebyl vydán rozsudek NSS č. j. 9 As 291/2016-136. Znalosti tohoto rozsudku se však žalovaný ve svém rozhodnutí dovolává jako přitěžující okolnosti (s. 14) a uvádí, že všechny zjištěné případy (kontrolní jízdy) se udály po jeho vydání. Na tuto žalobní námitku městský soud v napadeném rozsudku reagoval pouze tak, že stěžovatelka se přestupků dopustila z *větší části* po vydání rozsudku č. j. 9 As 291/2016-136 (bod 61). Nevysvětlil však, jaké závěry ohledně této otázky dovozuje ve vztahu k přesvědčivosti odůvodnění uložené sankce žalovaným; namísto toho se sám pokoušel korigovat jeho závěry. Taková role však soudu nepřisluší (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102). I z tohoto důvodu je tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[40] Obdobně stěžovatelka v žalobě výslovně namítala, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, co je myšleno pojmem *velký dopravce*. Také toto hledisko jí bylo kladeno k tíži v rámci posouzení výše uložené pokuty (bod 68 žaloby). I tuto námitku městský soud pominul a nereagoval na ni, a i v tomto směru je jeho rozsudek nepřezkoumatelný (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] NSS uzavírá, že pojem *částka, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky*, v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je třeba chápat jako součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé, konkrétní přestupky, nikoli jako součet horních hranic sazeb pokut za skutkové podstaty, pod něž jsou tyto přestupky podřazeny.

[42] NSS dále shrnuje, že správní trest, který je uložen mimo zákonnou sazbu, nemůže být nikdy z podstaty věci proporcionální. I v případě, že žalobce v žalobě namítá pouze nesprávnost úvah o individualizaci správního trestu v mezích (domnělé) zákonné sazby, nikoli vybočení z jejích mezí, je krajský soud s přihlédnutím k závěrům rozšířeného senátu vysloveným v usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57 oprávněn (a povinen) se případným překročením zákonných mezí pro ukládání sankce zabývat. Překročení zákonné sazby totiž představuje vadu, která brání přezkumu napadeného rozhodnutí z hlediska proportionality sankce.

[43] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.), v němž bude městský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení opětovně vypořádá námitky stěžovatelky týkající se uložené sankce (srov. bod [38] výše) a případně (pokud ji shledá uloženou v souladu se všemi zákonnými hledisky pro ukládání sankcí) rozhodne i o jejím návrhu na moderaci uložené pokuty.

[44] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu