ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş. (PEGASUS AIRLINES)**, se sídlem Aeropark Yenişehir Mah. Osmanlı Bulvarı No: 11/A, Kurtköy 34912, Pendik-İstanbul, Turecká republika, zastoupená JUDr. Ing. Jaroslavem Zahradníčkem, Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 2. 2020, čj. MV-15906-3/OAM-2020, a ze dne 7. 2. 2020, čj. MV-15931-3/OAM-2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, čj. 11 A 28/2020-52,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, čj. 11 A 28/2020-52, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2020, čj. MV-15906-3/OAM-2020, a ze dne 7. 2. 2020, čj. MV-15931-3/OAM-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 30 602 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Ing. Jaroslava Zahradníčka, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie letiště Praha Ruzyně (dále jako „inspektorát cizinecké policie“) rozhodnutím z 2. 12. 2019, čj. CPR-20968-13/ČJ-2019-930504-SD (dále „rozhodnutí o prvním přestupku“), uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč za přestupek podle § 157

odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně se přestupku dopustila tím, že 27. 5. 2019 dopravila linkou PC 301 z letiště Instabul-Sabiha do Prahy cizinku, státní občanku Moldavské republiky, bez cestovního dokladu (resp. s neoprávněně pozměněným cestovním dokladem).

[2] Rozhodnutím z 18. 12. 2019, čj. CPR-28336-9/ČJ-2019-930504-SD (dále „rozhodnutí o druhém přestupku“), inspektorát cizinecké policie žalobkyni uložil pokutu ve výši 600 000 Kč taktéž za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se přestupku dopustila tím, že 25. 7. 2019 dopravila linkou PC 301 z letiště Instanbul-Sabiha do Prahy čtyři cizinky, státní příslušnice Syrské arabské republiky, tři z nich bez cestovních dokladů a platných víz a jednu cizinku bez platného víza (resp. s neoprávněně pozměněnými doklady).

[3] Obě uvedená rozhodnutí napadla žalobkyně samostatnými odvoláními:

- v záhlaví uvedeným rozhodnutím z 10. 2. 2020 žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí o prvním přestupku a toto rozhodnutí potvrdil (dále „rozhodnutí žalovaného z 10. 2. 2020“);

- v záhlaví uvedeným rozhodnutím ze 7. 2. 2020 žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí o druhém přestupku a toto rozhodnutí potvrdil (dále „rozhodnutí žalovaného ze 7. 2. 2020“).

[4] Proti oběma rozhodnutím žalovaného pak žalobkyně brojila žalobou k Městskému soudu v Praze, jenž ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Podle městského soudu není možné při výkladu ustanovení § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jehož porušením žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, vyjít pouze z jazykového výkladu, pokud nevede k jednoznačnému a smysluplnému závěru. Regulací podmínek vstupu cizinců na území České republiky zákonodárce sledoval účel spočívající v postihování nelegální migrace cizinců, k němuž je nezbytné při výkladu normy přihlédnout. Za pomocí argumentu *ad absurdum* městský soud dovodil potřebu vyložit § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců tak, že dopravce se dopustí přestupku tehdy, pokud na území České republiky dopraví cizince nejen bez jakéhokoliv cestovního dokladu, ale i s padělaným cestovním dokladem, s pozměněným cestovním dokladem cizí osoby nebo s dokladem sice vlastním, nicméně neplatným. Podle městského soudu lze požadovat, aby dopravce měl povinnost provést alespoň základní kontrolu cestovních dokladů. Dopraví-li dopravce na území ČR někoho, jehož cestovní doklad je zjevně padělaný, je na místě závěr o tom, že takový dopravce svoji povinnost porušuje. Dopravce však zároveň nemusí odhalit každý, třeba technicky velmi dobře zvládnutý, padělek. Jde o to, zda je padělání či pozměnění zřejmé při běžné kontrole bez použití speciální techniky. V nyní posuzované věci bylo pozměnění dokladů seznatelné pouhým pohledem, neboť pochybnosti o těchto dokladech vznikly na základě vizuální kontroly.

[5] K námitce, že se na výpočet výše pokuty měla aplikovat absorpční zásada, městský soud uvedl, že zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“), umožňuje aplikaci této zásady pouze v podobě úhrnné pokuty (byť ji takto výslovně neoznačuje) ukládané v případě přestupků projednaných ve společném řízení (§ 41 odst. 1 a 2 tohoto zákona). Uzavřel tedy, že zásada absorpce se v nyní

projednávané věci neuplatní, neboť jde o jeden přestupek a výše pokuty se podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců řídí počtem dopravených cizinců. Při jejím výpočtu se tak uplatní zásada kumulační (kumulativní), v rámci níž dochází ke sčítání jednotlivých správních trestů.

[6] Odůvodnění výše pokuty městský soud považoval za dostatečné. Neshledal důvody ani pro moderaci výše uložené pokuty, k níž lze podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přistoupit jedině tehdy, pokud byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Za zjevně nepřiměřenou ji městský soud nepovažoval, neboť byla uložena ve spodní polovině zákonného rozpětí.

[7] Nedůvodnými shledal rovněž námitky žalobkyně týkající se namítané neústavnosti spodní hranice zákonné sazby ve výši 100 000 Kč za jednoho dopraveného cizince. Podle judikatury Ústavního soudu totiž ne každé odnětí majetku na základě pokuty zakládá neústavní zásah do vlastnických práv. Ten může představovat jen takové odnětí majetku, které zásadně mění majetkové vztahy dotčeného subjektu, mění jeho celkovou majetkovou pozici „*zmařením samé podstaty majetku*“ [nález ÚS z 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (N 163/74 SbNU 397; 219/2014 Sb.)]. U podnikajících osob pak Ústavní soud v tomtéž nálezu vyloučil zásah, v jehož důsledku by byla „*zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost*“. Těmto kritériím podle městského soudu spodní hranice zákonné sazby podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyhovuje.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i obě rozhodnutí žalovaného a obě jim předcházející rozhodnutí inspektorátu cizinecké policie.

[9] Namítla, že § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců leteckému dopravci ukládá, aby jím dopravený cestující (cizinec) měl vždy příslušný cestovní doklad a vízum, je-li vyžadováno. Dopravce může prověřit, zda cestující fyzicky doklad nemá, ale neměl by nahrazovat řádnou hraniční kontrolu, jejíž provedení náleží výhradně příslušným orgánům Policie České republiky. Letecký dopravce takovou pravomoc nemá. Rozhodné by tedy mělo být pouze to, zda cizinec doklad má (cizinky zde ve všech případech doklady měly), nikoli to, zda splňuje podmínky vstupu na území.

[10] Městský soud a správní orgány dále chybily tím, že neaplikovaly absorpční zásadu a neuložily pokutu „v úhrnu“ za více přestupků, o nichž měly navíc správní orgány konat společné řízení. Na aplikaci absorpční zásady je třeba trvat i tam, kde je vedeno vícero samostatných správních řízení o sbíhajících se přestupcích a kdy je v každém z těchto řízení ukládána samostatná pokuta. Toto přesvědčení stěžovatelka dokládá odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Odkaz na § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců podle stěžovatelky aplikaci kumulační zásady neodůvodňuje, protože tato zásada je českému právnímu řádu cizí. Důsledky aplikace této zásady by byly absurdní, například z jedné kontroly by bylo možné uložit desítky pokut o celkové výši v řádu stovek milionů korun.

[11] I přesto, že žalobní argumentace týkající se aplikace absorpční a kumulační zásady byla odůvodněná a pro stěžovatelku klíčová, věnoval se městský soud této otázce zcela okrajově a odůvodnění postrádá argumenty, proč není důvodné aplikovat absorpční zásadu.

Z tohoto důvodu považuje stěžovatelka napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[12] Dále stěžovatelka namítla nepřiměřenou výši pokuty, o níž navíc inspektorát cizinecké policie uvedl, že se nachází při spodní hranici zákonné sazby. Minimální výše pokuty ovšem činí 100 000 Kč, proto pokuta ve výši 150 000 Kč je od této částky o celých 50 000 Kč vzdálená. Nadto je násobena počtem cizinců. Rozdíl mezi skutečně minimální pokutou, kterou bylo možné uložit, a pokutou, která byla uložena, činí 250 000 Kč, což je značná částka i pro stěžovatelku. Žalovaný ani městský soud nezkoumali konkrétní okolnosti případu. Omezili se na konstatování, že nelegální migrace představuje pro Českou republiku vážné nebezpečí. Tento jev je však podle stěžovatelky skryt v každém přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nejde tedy o skutkovou okolnost konkrétního případu. Jako skutkovou okolnost naopak stěžovatelka nabízí fakt, že do České republiky byly dopraveny ženy pocházející ze zemí, kde by jim pravděpodobně hrozila určitá forma újmy (občanská válka v Syrské arabské republice), a že stěžovatelka provedla letištní kontrolu, která neprokázala padělání dokladů. Není jasné, jak žalovaný došel k závěru, že za standardních pracovních podmínek mělo být v silách dopravce rozpoznat neoprávněné pozměnění cestovního dokladu. Stěžovatelka navíc uvedla celou škálu opatření, která zavedla a zavádí, aby těmto přestupkům předešla, což bylo zcela opomenuto. Městský soud odmítl výši pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. moderovat a vyhodnotil přestupek jako závažný, jelikož dopravení cizinek bez platných cestovních dokladů a bez platných víz je hrubým zanedbáním povinností stěžovatelky jako dopravce, a zohlednil i skutečnost, že nelegální migrace představuje pro Českou republiku vážné nebezpečí.

[13] Stěžovatelka rovněž namítla, že je protiústavní, aby spodní hranice zákonné sazby za tento přestupek byla ve výši 100 000 Kč za jediného dopraveného cizince. Dopravení vícera cizinců do České republiky by v důsledku aplikace kumulační zásady vyústilo v pokutu v řádu milionů korun. Stěžovatelka proto považuje takovou spodní hranici zákonné sazby za rozpornou se svými ústavními právy, zejména právem vlastnit majetek [čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod].

[14] Žalovaný ve vyjádření zdůraznil, že pokuta ve výši 600 000 Kč za pozdější přestupek (spáchaný 25. 7. 2019) byla uložená na základě nezpochybnitelné podkladové dokumentace. Padělání či pozměnění cestovních dokladů bylo zcela zřejmé při běžné kontrole. K jejich rozpoznání nebylo potřeba zvláštního technického vybavení, nadstandardních znalostí ani vynaložení zvláštního úsilí. Nešlo tedy o zdařilé pozměnění cestovních dokladů. Je navíc na stěžovatelce, aby se vybavila alespoň základními technickými prostředky. Podle mezinárodních právních dokumentů je dopravce povinen přijmout všechna opatření nezbytná k tomu, aby se ujistil, že cestující má všechny potřebné dokumenty předepsané státem tranzitu, případně cílovým státem. Povinnost dopravce kontrolovat cestovní doklady je jasně a nepochybně zakotvena jak vnitrostátními, tak i mezinárodními právními předpisy, které byly implementovány do právního řádu České republiky. Soud potvrdil, že je možné po stěžovatelce po právu požadovat splnění povinnosti, aby provedla alespoň základní kontrolu cestovních dokladů. S námitkami stěžovatelky se vypořádal inspektorát cizinecké policie i žalovaný. Absorpční zásadu nebylo možné uplatnit, neboť zde šlo o jeden přestupek a výše pokuty se řídí počtem dopravených cizinců. Pokuta ve výši 150 000 Kč za každého jednoho cizince se nachází při spodní hranici zákonné sazby. Inspektorát cizinecké policie

navíc postupoval v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly ve výši ukládaných pokut za přestupky při rozhodování skutkově shodných či podobných případů. Při stanovování výše pokuty je třeba vážit i její preventivní charakter.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů

[15] Vzhledem k tomu, že dvě z kasačních námitek vytýkají rozsudku městského soudu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, považoval Nejvyšší správní soud za vhodné se ze systematického pohledu věnovat nejprve jim. Pokud by shledal, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti, musel by jej z tohoto důvodu zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, aniž by se mohl danými otázkami zabývat věcně. Jednalo by se navíc o natolik závažné vady, ke kterým by Nejvyšší správní soud musel přihlédnout rovněž z úřední povinnosti, tedy i bez námitek stěžovatelky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení, zpravidla žalobce (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18 a tam citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je dále takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a žalobní námitky za liché, mylné či vyvrácené; z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; případně by nepřezkoumatelnost rozsudku byla dána tehdy, pokud by z něj nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudek NSS ze 14. 9. 2023, čj. 8 Azs 211/2022-51, bod 16 a tam citovaná rozhodnutí).

[17] Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným v části vypořádání žalobní námitky, podle níž správní orgány neaplikovaly absorpční zásadu a neuložily pokuty v „úhrnu“ za vícero přestupků, o nichž správní orgán měl konat společné správní řízení.

[18] Městský soud se této námitce věnoval v bodech 54 až 60 napadeného rozsudku [část B)]. Nicméně v bodě 54 toliko zachytil podstatu žalobní námitky a v bodech 55 až 59 shrnul relevantní právní úpravu, obecná východiska trestněprávní doktríny týkající se otázky souběhu (konkurence) přestupků a s tím spojenou problematiku ukládání správního trestu včetně zásady absorpce. Jediným bodem obsahujícím rozhodný důvod vztahující se konkrétně a individuálně k nyní projednávané věci je bod 60, v němž městský soud velmi stručně uzavřel, že zásada absorpce se v nyní projednávané věci neuplatní, neboť jde o jeden přestupek a výše pokuty se podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců řídí počtem dopravených cizinců. Při jejím výpočtu se tak uplatní zásada kumulační, v rámci níž dochází ke sčítání jednotlivých správních trestů.

[19] Takové zdůvodnění je podle Nejvyššího správního soudu zcela nedostatečnou reakcí na obsáhlou žalobní argumentaci stran nutnosti užití absorpční zásady při ukládání pokut(y). Zároveň jde o úvahu částečně vnitřně rozpornou, jež ani nemá pevnou a logickou oporu ve zjištěných skutkových okolnostech a uvedených právních východiscích.

[20] Předně, nutnou podmínkou pro vznik souběhu je to, že se jeden pachatel dopustí alespoň dvou přestupků. V případě spáchání jediného přestupku nelze vůbec uvažovat o souběhu správních trestů, tedy ani o uložení úhrnné či souhrnné pokuty [ve smyslu § 41 odst. 1, resp. § 37 písm. b) přestupkového zákona], ať již na základě zásady kumulace, absorpce či asperace. Pokud tedy městský soud na jedné straně uvedl, že v nyní projednávané věci jde o jeden přestupek, pročež se zásada absorpce neuplatní, a současně na straně druhé dospěl k závěru o aplikaci zásady kumulace, jde o závěr vnitřně rozporný a nesrozumitelný, který nemá logickou oporu v aplikované právní úpravě ani trestněprávní doktríně.

[21] Za nepřezkoumatelný je nutno považovat i samotný závěr městského soudu, že v nyní projednávané věci jde o jeden přestupek. Je zjevné, že městský soud zde bez dalšího převzal závěr žalovaného (viz první odstavec na str. 10 rozhodnutí žalovaného ze 7. 2. 2020 na čl. 6 spisu městského soudu, a třetí odstavec na str. 8 rozhodnutí žalovaného z 10. 2. 2020 na druhé straně čl. 15 spisu městského soudu). Žalovaný však závěr, že jde o jeden přestupek, učinil zvlášť ke každému ze dvou stěžovatelkou spáchaných přestupků, neboť každý z nich byl předmětem samostatného správního řízení. Z odůvodnění všech správních rozhodnutí, jakož i z převážné části odůvodnění nyní napadeného rozsudku jednoznačně plyne, že stěžovatelka spáchala dva přestupky – první 27. 5. 2019 (doprava jedné cizinky) a druhý 25. 7. 2019 (doprava čtyř cizinek) (např. body 1, 26 a 35 rozsudku městského soudu). Na rozdíl od žalovaného však městský soud přezkoumával rozhodnutí o obou přestupcích v jednom soudním řízení. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých podkladů a úvah dospěl městský soud k závěru, že jde o jeden přestupek. Tento závěr je též ve zjevném rozporu se zbylou částí odůvodnění napadeného rozsudku obsahující zjištěné skutkové a právní okolnosti, z nichž plyne, že stěžovatelka spáchala dvěma skutky dva samostatné přestupky. Závěr, že jde o jeden přestupek je tak nejen nepřezkoumatelný, ale v kontextu nesporných okolností i zjevně nesprávný.

[22] Nedostatečné odůvodnění stran zásady absorpce se návazně projevilo i tím, že se městský soud opomněl zabývat tou částí žalobní argumentace, podle níž se o obou přestupcích mělo podle § 41 ve spojení s § 88 přestupkového zákona konat společné správní řízení, jakož i argumentací, že na aplikaci absorpční zásady je třeba důsledně trvat i v těch případech, kdy je vedeno vícero samostatných správních řízení o sbíhajících se přestupcích a kdy je v každém z těchto řízení ukládána samostatná pokuta (viz část IV.3. žaloby, odstavec na str. 5 až 6). Z napadeného rozsudku tak ani není zřejmé, proč městský soud tuto argumentaci považoval za nedůvodnou, resp. lichou, mylnou či vyvrácenou.

[23] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek jeho důvodů naplňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro nějž je třeba rozsudek městského soudu zrušit.

III.B Nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí žalovaného

[24] Z obdobného důvodu jako napadený rozsudek městského soudu jsou nepřezkoumatelná i obě rozhodnutí žalovaného (ze 7. 2. 2020 a z 10. 2. 2020).

[25] Stěžovatelka totiž v obou svých odvoláních proti oběma rozhodnutím inspektorátu cizinecké policie výslovně namítla, že pokuty měly být uloženy v souladu s absorpční zásadou s ohledem na další stejné přestupky, jichž se dopustila, a to bez ohledu na skutečnost, že o jednotlivých přestupcích bylo vedeno vícero správních řízení. Svoji argumentaci rovněž

doprovodila odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a současně uvedla i konkrétní spisové značky dalších řízení vedených proti ní za jiná porušení stejné skutkové podstaty (viz body 4. odvolání ze 17. 12. 2019 a odvolání z 30. 12. 2019).

[26] Žalovaný se s touto argumentací vypořádal tak, že absorpční zásadu nelze uplatnit, neboť v projednávaném případě jde o jeden přestupek a výše pokuty se podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců řídí počtem dopravených cizinců. Toto ustanovení tak kumulaci sankce přímo předpokládá a předepisuje (viz první odstavec na str. 10 rozhodnutí žalovaného ze 7. 2. 2020 na čl. 6 spisu městského soudu, a třetí odstavec na str. 8 rozhodnutí žalovaného z 10. 2. 2020 na druhé straně čl. 15 spisu městského soudu).

[27] Žalovaný se tak vůbec nezabýval odvolacími námitkami stěžovatelky, jejichž podstatou bylo jak to, že o obou přestupcích se mělo konat společné správní řízení, tak i povinnost uplatnění absorpční zásady při ukládání pokut za vícero sbíhajících se přestupků projednávaných ve víceru správních řízení, nikoli její uplatnění při projednávání jednoho přestupku a ukládání jedné pokuty. Žalovaný se tak nikterak nevyjádřil k otázce konání společného řízení ani k možnosti aplikovat zásadu absorpce mimo společné řízení tím způsobem, že v později projednávaných případech musí být zohledněny pokuty uložené v dřívějších případech. Odvolací námitky stěžovatelky jako obviněné z přestupku tak zůstaly zcela opomenuty, přičemž z odůvodnění rozhodnutí žalovaného nelze usuzovat ani na jejich implicitní vypořádání. Rozhodnutí žalovaného ze 7. 2. 2020 a z 10. 2. 2020 jsou proto taktéž nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Úvaha žalovaného v obou jeho rozhodnutích je též částečně vnitřně rozporná, a to ze stejných důvodů jako (od žalovaného převzatý) závěr městského soudu v bodě 60 napadeného rozsudku (viz bod [20] výše).

[28] Pokud městský soud nepřezkoumatelná správní rozhodnutí přezkoumal, místo aby je zrušil, zatížil sám své rozhodnutí totožnou vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudky NSS z 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45, bod 20 a další tam uvedená judikatura, a z 30. 11. 2021, čj. 8 As 111/2020-40, č. 4290/2022 Sb. NSS, bod 34).

[29] Vzhledem ke zrušení rozsudku městského soudu i obou rozhodnutí žalovaného pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů bude nyní na žalovaném, aby v dalším řízení posoudil, zda šlo o souběh přestupků jak jej chápe judikatura NSS vycházející mj. i z trestněprávní doktríny (např. rozsudek z 22. 10. 2015, čj. 10 As 189/2014-46, bod 33), zda byly splněny podmínky pro projednání obou přestupků ve společném řízení podle § 41 ve spojení s § 88 přestupkového zákona, a pokud nebyly, tak jestli a případně jakým způsobem lze i tak v nyní projednávané věci uplatnit (české úpravě správního trestání vlastní) zásadu absorpce doplněnou o prvky asperace, a to v kontextu specifické konstrukce výpočtu pokuty za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[30] Jelikož se správní orgány dosud nezabývaly případným užitím absorpční zásady, nelze nyní posoudit, zda uložené pokuty byly vypočteny v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se proto nyní nemohl zabývat kasačními námitkami mířícími do výše uložených pokut, ať již z hlediska nepřezkoumatelnosti či jejich nezákonnosti a nepřiměřenosti, včetně námitky proti nevyhovění návrhu na moderaci uložených pokut.

III.C Konstrukce výpočtu výše pokuty podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců

[31] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je v části týkající se otázky užití absorpční zásady nepřezkoumatelný, nebrání tato skutečnost přezkumu napadeného rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, a rozsudek NSS z 15. 6. 2023, čj. 8 Afs 105/2021-91, bod 31). Takovouto oddělitelnou, a tedy i přezkoumatelnou, částí rozsudku je i otázka týkající se konstrukce výpočtu výše pokuty podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Byť nebylo doposud postaveno na jisto, zda byl prostor pro uplatnění absorpční zásady, nebrání to Nejvyššímu správnímu soudu posoudit správnost závěru žalovaného i městského soudu, že při výpočtu výše pokuty podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců se uplatní kumulační zásada, resp. jde o kumulaci sankcí. Nejvyšší správní zde vyšel z toho, že od konstrukce výpočtu výše pokuty za každý jeden přestupek je nutno odlišovat otázku výpočtu výše pokuty za vícero spáchaných (sbíhajících se) přestupků.

[32] Podle posledně uvedeného ustanovení *lze za přestupek uložit pokutu od 100 000 Kč do 500 000 Kč za každého cizince, jde-li o přestupek podle* [§ 157; pozn. NSS] *odstavce 1 nebo 2 a cizinec byl dopraven z území státu, který není smluvním státem, anebo jde-li o přestupek podle odstavce 3*.

[33] Uvedená specifická konstrukce však do českého právního řádu nevnáší aplikaci kumulační zásady, jak se mylně domnívali žalovaný i městský soud. Přesně vzato jde o aplikaci specifické konstrukce výpočtu výše ukládané pokuty, jež je stanovená zákonodárcem. Lze dodat že taková specifická konstrukce není v českém právním řádu zcela ojedinělá [např. rozsudek NSS čj. 6 As 221/2019-31 týkající se mj. i výpočtu pokuty za nedovolený odběr povrchových vod podle § 125a odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), či rozsudek NSS čj. 1 As 138/2021-43 vyjadřující se mj. i k výpočtu pokuty za překročení maximální provozní hmotnosti vozidla podle § 43 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích]. Zákonodárce do výpočtu výše pokuty vložil zvláštní postup, od něhož nejsou správní orgány ani soudy oprávněny odhlédnout [otázku jeho ústavnosti Nejvyšší správní soud posoudil dále v části *III.D Ústavnost výpočtu výše pokuty a spodní hranice zákonné sazby podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců*]. Výpočet či stanovení výše pokuty by jistě bylo možné vztáhnout k řadě jiných aspektů věci (například formou procentuálního poměru vzhledem k ceně letenky dotyčného cizince tak, aby se dopravení cizince „nevyplatilo"; bylo by možné jednotlivými sazbami odlišit různě závažné typové případy „nedostatků" v cestovních dokladech). Konstrukcí danou rozpětím pokuty, počítané „*za každého cizince*", dal však zákonodárce najevo, které hledisko považuje za významné, přičemž volba tohoto postupu je věcí zákonodárce, nikoli správního orgánu ani soudu. Konkrétní záměr zákonodárce se lze jen domýšlet, neboť důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., jehož prostřednictvím se citovaná úprava do zákona o pobytu cizinců dostala (dále „novela"), na tuto otázku žádnou odpověď nedává. To však pro posouzení sporné otázky není významné.

[34] Významné je však to, a proto to Nejvyšší správní soud pro účely dalšího řízení připomíná, že zákon o pobytu cizinců v § 157 odst. 1 písm. a) neupravuje tutéž materii jako přestupkový zákon, tedy ukládání správních trestů při souběhu přestupků. Toto ustanovení se totiž použije i v případě, že o souběh vůbec nepůjde. Právní úpravu obsaženou v § 157

odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto nelze považovat za úpravu, která by měla mít jako speciální právní úprava (*lex specialis*) přednost před obecnými pravidly obsaženými v § 41 odst. 1 a 2, § 37 písm. b), § 40 písm. b) a § 43 odst. 1 přestupkového zákona (*lex generalis*).

[35] Od konstrukce pro výpočet výše pokuty za každý jeden přestupek je tedy nutno odlišovat otázku výpočtu výše pokuty za vícero spáchaných přestupků.

III.D Ústavnost výpočtu výše pokuty a spodní hranice zákonné sazby podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců

[36] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani (od nepřezkoumatelnosti oddělitelnou) kasační námitku, že způsob výpočtu výše pokuty a spodní hranice zákonné sazby ve výši 100 000 Kč podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců je protiústavní. Možný zásah do práva vlastnit majetek zakotveného v čl. 11 odst. 1 Listiny by totiž určitá výše pokuty představovala až tehdy, pokud by měla i v minimální výši likvidační charakter spočívající například v tom, že zničí majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost. Posuzovaná majetková sankce tak musí obstát z hlediska testu vyloučení extrémní disproporcionality, tedy otázek, zda nevede k takové zásadní změně majetkových poměrů, jež by znamenala „*zmaření samé podstaty majetku*“ a nabyla „*rdousícího působení*“ [nález ÚS z 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 332]. Podle Ústavního soudu ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce [nález ÚS z 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb.), bod 47].

[37] V abstraktní rovině lze posoudit toliko samotnou spodní hranici 100 000 Kč (za jednoho cizince), neboť jakékoli úvahy spojené s dopravením většího počtu cizinců se již váží na skutkové okolnosti konkrétního případu a z podstaty věci tak vykračují z abstraktního posouzení. Vzhledem k výše načrtnutým východiskům pro ústavněprávní přezkum výše pokut Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by částka 100 000 Kč měla vždy a bez dalšího, tj. bez ohledu na individuální okolnosti, likvidační charakter. Obecně nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že skutková podstata přestupku podle § 157 odst. 1 zákona o pobytu cizinců míří výhradně na specifickou skupinu adresátů v podobě leteckých dopravců, což jsou velké společnosti, u kterých obecně výše možných pokut nebude mít zpravidla likvidační charakter, ledaže taková společnost bude zcela konkrétně tvrdit a dokládat opak, tj. bude svoji argumentaci stavět na špatné ekonomické situaci. To už však půjde o konkrétní rovinu posuzování. Tou se však Nejvyšší správní soud nemohl zabývat z důvodů uvedených již v bodě [30] tohoto rozsudku.

[38] Specifická konstrukce výpočtu výše pokuty ani spodní hranice zákonné sazby ve výši 100 000 Kč za každého dopraveného cizince tak podle Nejvyššího správního soudu není v abstraktní rovině neústavní.

III.E Výklad § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců

[39] Oddělitelnou od nepřezkoumatelné části rozsudku je i otázka výkladu § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jehož porušením stěžovatelka opakovaně naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[40] Ke kasační námitce, že letecký dopravce může kontrolovat pouze to, zda jím dopravený cestující má příslušný cestovní doklad a vízum, a nikoli už to, zda splňuje podmínky vstupu na území, uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[41] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho pro způsobilost kasačních námitek k jejich projednání plyne, že musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Stěžovatel je tedy povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí soudu (rozsudky NSS z 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikaturu tam citovanou). Z těchto důvodů kasační námitky, které beze změny opakují žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského (městského) soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[42] Nyní posuzovaná kasační námitka (body 13 až 17 kasační stížnosti) představuje doslovné opakování znění žaloby (její části IV. bodu 1. na str. 3 a 4), a to včetně označení stěžovatelky jako žalobce a vyznačením některých částí kurzívou či tučným písmem. Městský soud tyto žalobní námitky vypořádal a vzhledem k tomu, které argumenty uplatnil (nedostatečnost jazykového výkladu v této otázce, účel zákona, zřetelnost pozměnění cestovních dokladů), nelze v opakování žalobních námitek spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která by byla nadále schopná obstát proti závěrům městského soudu. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku vyhodnotil jako nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadená rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[44] V dalším řízení tedy žalovaný posoudí, zda šlo o souběh přestupků, zda byly splněny podmínky pro projednání obou přestupků ve společném řízení podle § 41 ve spojení s § 88 přestupkového zákona, a pokud nebyly, tak jestli a případně jakým způsobem lze i tak

v nyní projednávané věci uplatnit zásadu absorpce doplněnou o prvky asperace, a to v kontextu specifické konstrukce výpočtu pokuty za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Od konstrukce pro výpočet výše pokuty za každý jeden přestupek je přitom nutno odlišovat otázku výpočtu výše pokuty za vícero spáchaných přestupků.

[45] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka úspěšná byla, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[46] Podle § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), platí, že *při spojení dvou a více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno jiným právním předpisem, se za tarifní hodnotu považuje součet tarifních hodnot spojených věcí*. Citované ustanovení se aplikuje nejen v případě, kdy soud spojí věci ke společnému projednání, ale také tehdy, pokud byly samostatné nároky uplatněny jednou žalobou, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. To samozřejmě platí pouze za předpokladu, že soud společnou žalobou napadená rozhodnutí nevyloučí k samostatnému projednání. Při výpočtu náhrady nákladů řízení ve spojených věcech je pak nutno použít citované ustanovení na všechny úkony právní služby učiněné od zahájení soudního řízení včetně následného řízení o kasační stížnosti (rozsudek NSS z 11. 1. 2023, čj. 8 Afs 27/2021-67, č. 4446/2023 Sb. NSS, body 42 a 47).

[47] Společné náklady stěžovatelky v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč (2 x 3 000 Kč) za žalobu proti dvěma správním rozhodnutím a odměna zástupce (advokáta). Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 2 x 5 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 600 Kč. Ve stručné replice z 21. 5. 2020 stěžovatelka v zásadě zopakovala to, co plynulo již z žaloby. Byť tak učinila částečně v reakci na vyjádření žalovaného, nejde v nyní projednávané věci o účelný úkon, a proto za něj soud odměnu nepřiznal. Odměna zástupce stěžovatelky v řízení o žalobě tak činí 10 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 2 268 Kč. Společné náklady řízení o žalobě tak celkově činí částku 13 068 Kč. Celkem tedy náklady stěžovatelky v řízení o žalobě činí částku 19 068 Kč.

[48] Společné náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna zástupce. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti včetně jejího doplnění [dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 5 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částka ve výši 300 Kč. Odměna zástupce stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tak činí 5 400 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 134 Kč. Společné náklady řízení o kasační stížnosti tak

celkově činí částku 6 534 Kč. Celkem tedy náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti činí částku 11 534 Kč.

[49] Výsledná součet nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 30 602 Kč.

[50] Žalovaný je povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 30 602 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Ing. Jaroslava Zahradníčka, Ph.D., advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. října 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu