



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Petra Šebka a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **M. Š.**, zastoupen advokátem Mgr. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019, čj. 140/2019-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2021, čj. 5 A 170/2019 - 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy byl žalobce jako dopravce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobce dne 16. 4. 2018 od 17:26 do 17:43 hodin na trase z ulice Vodičkova 10, Praha 1, do ulice Vršovická 1a, Praha 10, provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, a nezajistil, aby se při poskytování taxislužby ve vozidle nacházel doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie. Tímto jednáním žalobce porušil § 9 odst. 2 písm. a) bod 2 a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě; za spáchání přestupků mu byla uložena pokuta 100 000 Kč.

[2] Žalobce se proti tomu odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019 prvostupňové rozhodnutí změnil v části, v níž byla stanovena žalobci lhůta pro zaplacení paušální náhrady nákladů řízení. Ve zbytku odvolání zamítl.

[3] Stejně tak byla zamítnuta žalobcova žaloba, kterou podal k Městskému soudu v Praze.

II. Kasační řízení

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázal na to, že žalovaný měl při posuzování výše pokuty uvést v odůvodnění konkrétní rozhodnutí

týkající se skutkově shodných případů, a to podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelův návrh na provedení důkazu podobnými rozhodnutími žalovaného nemohl městský soud odmítnout tvrzením, že je měl doložit stěžovatel. Stěžovatel totiž nedisponuje databází rozhodnutí správních orgánů.

[5] Podle stěžovatele nemohl žalovaný jako přítěžující okolnost hodnotit nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Podstatou přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je to, že dopravce v rozporu s § 21 odst. 1 tohoto zákona provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Jedná se o přestupek postihující nezaevidování vozidla jako vozidla taxislužby a jeho následné provozování. Není-li však vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby, nelze dovozovat ani přítěžující okolnost spočívající v neoznačení vozidla předepsaným způsobem (žlutou střešní svítilnou s nápisem TAXI) a nevybavení taxametrem.

[6] Městský soud se podle stěžovatele nezabýval žalobní námitkou, která se týkala nesprávných úvah žalovaného o ohrožení řádného vedení účetnictví a porušení práv spotřebitele; jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[7] Stěžovatel také namítal, že se městský soud nesprávně vypořádal se žalobní námitkou posuzování výše pokuty s ohledem na délku správního řízení. Závěry rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, z nichž městský soud vycházel, podle stěžovatele odporují judikatuře Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva.

[8] Stěžovatel proto navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že do svého rozhodnutí promítl vývoj ukládaných pokut v čase. Pokud jde o srovnání s jinými případy, stěžovatel nepředestřel žádné konkrétní informace, ačkoliv ustálená praxe je skutkovou otázkou, ohledně níž tížilo stěžovatele důkazní břemeno. Délka řízení nemohla vést podle žalovaného ke zmírnění sankce, neboť ta musí mít preventivní i represivní účinek. Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III. 1. Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[11] Nejprve se NSS zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu.

[12] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka

pokračování

zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp.zn. III. ÚS 989/08, podle něhož: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“.

[13] Tak tomu bylo i v daném případě. Městský soud sice stručně, nicméně srozumitelně uvedl, že se ztotožnil se žalovaným, pokud šlo o přitěžující okolnosti, které jednání stěžovatele odlišovaly od pouhého administrativního deliktu. Dovodil, že lze zásadně přihlédnout ke všem okolnostem, které mají vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Výslovně souhlasil i s tím, že stěžovatel ohrozil zájem na ochraně spotřebitele a na řádném vedení účetnictví, neboť ve vozidle neměl taxametr (body 64 a 65 rozsudku). Městský soud tedy dostatečně přezkoumatelně sdělil svůj názor na spornou otázku přitěžujících okolností. Samotná skutečnost, že se nevyjádřil podrobněji k dílčí námitce stěžovatele, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017 - 35). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom jeho nepřezkoumatelnost nezpůsobuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010 - 163).

III. 2. Vliv posouzení obdobných případů na stanovení výše pokuty

[14] Stěžovatel uvádí, že se žalovaný nezabýval skutkově obdobnými případy, jelikož na ně konkrétně neodkázal. K tomu je třeba uvést, že zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o odpovědnosti za přestupky), ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nestanoví správním orgánům povinnost konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž vycházejí. Skutkově či právně podobné případy mohou v odůvodnění specifikovat pro posílení přesvědčivosti, pokud tak ale neučiní, nemá to vliv na zákonitost nebo přezkoumatelnost rozhodnutí. Požadavek na rovný přístup k jednotlivým případům a na ochranu legitimního očekávání mohou správní orgány naplnit, aniž by konkrétně odkazovaly na svá dřívější rozhodnutí.

[15] Z rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, vyplývá, že správní praxe slouží toliko jako korektiv excesů při správním trestání. Tato praxe se však může měnit, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí současně nemusí vyjmenovat veškerá rozhodnutí, která osvědčují tuto správní praxi.

[16] V daném případě došlo ke spáchání přestupku v dubnu 2018, tedy po vydání rozsudku, který lze považovat za zásadní pro posouzení trestnosti uvedeného jednání (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017, čj. 9 As 291/2016 - 136, v němž se soud zabýval právní povahou uskutečňování přepravy prostřednictvím aplikace Uber). Princip ochrany legitimního očekávání tak nelze ztotožňovat s neměnností (správně) právní praxe (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015 - 35).

[17] Městský soud shledal, že stěžovatel měl tvrdit a doložit existenci srovnatelných případů, jejichž použití se dovolává. Existence ustálené rozhodovací praxe je skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132). Proto byl stěžovatel povinen konkrétní rozhodnutí označit či dostatečně určitě specifikovat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 5 As 64/2011 - 66, nebo ze dne 25. 7. 2019, čj. 1 As 127/2018 - 99). Tato praxe je přitom zástupci stěžovatele známa z jiných obdobných případů, v nichž vystupoval jako zástupce osob provozujících přepravu prostřednictvím aplikace Uber (např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, čj. 1 As 286/2020 - 38). Nic mu proto nebránilo rozhodovací praxi žalovaného blíže označit. Městský soud tedy nepochybil, pokud této námitce stěžovatele nepřisvědčil. Žalovaný dostatečně odůvodnil rozdílnou výši ukládané pokuty, která je projevem individualizace trestu a ukládané sankce a zohlednění skutkových okolností. Závěry městského soudu proto ob stojí.

III. 3. Nesprávné posouzení přitěžujících okolností

[18] Pokud jde o zhodnocení námitky nesprávného posouzení přitěžujících okolností, je třeba souhlasit s městským soudem, že výčet v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédně i k jiným okolnostem, pokud mohou ovlivnit posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady *ne bis in idem* nepřipustné, jestliže by tyto okolnosti byly hodnoceny jak z pohledu viny, tak při ukládání trestu. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

[19] Neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Magistrát toto jednání vyhodnotil jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxometru ve vozidle (shodně viz rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 1 As 286/2020 - 38). NSS se tedy v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.

III. 4. Nepřiměřeně dlouhá doba řízení

[20] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s poukazem městského soudu na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, jenž je podle něj v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

[21] Pokud trestní soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédně mj. k délce trestního řízení, trvalo-li nepřiměřeně dlouhou dobu, pak je třeba analogicky takové úvahy provést i při ukládání správního trestu, a to i bez výslovné aprobace zákonodárcem (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, čj. 1 As 373/2020 - 40).

pokračování

[22] NSS přitom neshledal důvod odchýlit se od svého rozsudku ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, podle nějž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních (a tedy i v přestupkových) řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Zákonodárce se výslovně rozhodl pro tuto formu „kompenzace“ pouze v případě ukládání trestů v trestním řízení. Rovněž Ústavní soud požadavek snížení trestu jako formy kompenzace nepřiměřené délky řízení neformuloval jako obecné pravidlo. Jedná se o prostředek, který lze užít po posouzení všech individuálních okolností a řady kritérií (shodně i např. rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 1 As 286/2020 - 38). Navíc v případě stěžovatele se nejedná o délku řízení natolik nepřiměřenou, že by bez dalšího vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty.

[23] Délka správního řízení tak může být správním orgánem zohledněna, nejde však o úvahu, která by byla povinná, pokud správní orgán neshledá délku řízení významnou z hlediska individualizace trestu. Odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, tak je příléhavý a jeho vypořádání, ačkoliv je stručné, lze považovat za dostatečné. Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 13. 9. 2018 a ukončeno vydáním rozhodnutí dne 9. 10. 2018. Dne 10. 10. 2018 podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 8. 10. 2019. Délka prvostupňového i odvolacího řízení tedy čítá necelých 13 měsíců. V takovém případě se ani zdaleka nepodobá případům, ve kterých Evropský soud pro lidská práva dovozuje porušení práva na spravedlivý proces, proto není stěžovatelův poukaz na judikaturu tohoto soudu příléhavý.

[24] Městský soud tedy správně uzavřel, že se v případě stěžovatele nejedná o délku řízení natolik nepřiměřenou, aby vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty (bod 72 rozsudku). Nijak nepochybil ani v tom, že poukázal též na to, že nedodržení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu je vadou správního řízení. Tato vada však nemůže bez dalšího založit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel navíc zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Rozsudek městského soudu není tedy ani z tohoto důvodu nezákonný, natož zmatečný.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl.

[26] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu tak náhradu nákladů řízení přiznat nemohl.

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

V Brně dne 26. ledna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu