

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **V. D.**, zastoupený JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2007, č. j. 11 Ca 28/2007 - 66,

t a k t o :

- I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.
- II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí 1. senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2006, č. j. 128/2004-110-TAXI/10, bylo k odvolání žalobce pouze formálně změněno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravy ze dne 12. 2. 2004, č. j. MHMP 127470/2003/DOP-O3/Hj-roz, jímž byl žalobce uznán odpovědným za spáchání správních deliktů podle § 35 odst. 1 písm. a), e) a odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. Stěžovatel se měl dle správních orgánů dopustit jmenovaných správních deliktů tím, že dne 6. 9. 2003 po ukončení přepravy cestujících vozidlem taxislužby nevydal v rozporu s § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě cestujícím doklad o zaplacení jízdného, dále tím, že porušil § 3 odst. 4 písm. a) zákona o silniční dopravě, když nezajistil, aby v jím provozovaném vozidle byl záznam o provozu vozidla, a konečně i tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 zákona o silniční dopravě nezajistil, aby jím provozované vozidlo bylo označeno správným a úplným obchodním jménem provedeným černě na bílém podkladu.

2. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, eventuálně snížení výše uložené pokuty žalobou u Městského soudu v Praze, který tuto žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl.

3. K námitce žalobce, podle níž je výše uložené pokuty nepřiměřená k osobním a majetkovým poměrům žalobce a má likvidační charakter, čímž žalobce zároveň odůvodňoval svůj eventuální žalobní návrh na moderaci pokuty soudem ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s., městský soud uvedl, že se nejedná o případ, kdy by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Městský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že se žalobce dopustil výše uvedených protiprávních jednání, přičemž skutečnost, že žalobce neoznačil řádně své vozidlo taxislužby, je v rozporu s veřejným zájmem chráněným zákonem o silniční dopravě, aby správné označení vozidel taxislužby usnadňovalo jejich identifikaci. Potřebám veřejného dozoru nad výkonem taxislužby má sloužit i povinnost provozovatelů taxislužby vést a na vyžádání i ve vozidle taxislužby předložit záznam o provozu tohoto vozidla. Pokud jde o porušení povinnosti vydat cestujícím řádný doklad o výši jízdného, shledal městský soud souvislost tohoto protiprávního jednání s tím, že se měl žalobce zároveň dopustit porušení cenových předpisů při účtování ceny za jízdu, jež byla kontrolována. Byť tato otázka nebyla přímo předmětem řízení o správních deliktech podle zákona o silniční dopravě, správní orgány k ní byly oprávněny přihlížet právě v rámci hodnocení porušení povinnosti vydat cestujícím doklad o zaplacení jízdného.

4. Uložená pokuta ve výši 250 000 Kč se sice podle městského soudu může žalobci jevit vzhledem k jeho současným poměrům jako částka vysoká, nicméně s ohledem na skutečnost, že se jedná o třetinu zákonné sazby, nelze v této věci dovodit splnění zákonných podmínek pro moderaci trestu. Ta přichází v úvahu jen tehdy, je-li uložená pokuta zjevně nepřiměřená. Při úvaze o tom, zda se v konkrétním případě jedná o sankci zjevně nepřiměřenou, je nutno přihlídnout ke všem okolnostem dané věci. Kromě povahy jednání, za něž je pokuta ukládána, nelze nepřihlídnout také k zákonem stanovené horní hranici výše pokuty, kterou je vyjádřena též závažnost protiprávního jednání. Pokud by tomu tak nebylo, ztratila by právní úprava v tomto ohledu smysl, neboť by zákonem stanoveného rozpětí nebylo možné využít z důvodu tvrzených nedostatečných majetkových poměrů. Žalobcem předkládané doklady o jeho majetkových poměrech na tomto závěru nemohly nic změnit, neboť jde pouze o jedno z možných hledisek při úvaze o tom, zda se jedná či nejedná o pokutu zjevně nepřiměřenou.

5. Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mj. městskému soudu vytýkal, že nedostatečně posoudil výši uložené pokuty. Podle názoru stěžovatele samotný městský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že se jedná o vysokou pokutu. Závažnost jeho jednání snižovalo to, že doklady chybějící ve vozidle následně dodal, čímž prokázal, že je řádně vede. Rovněž k odstranění vady spočívající v nesprávném označení vozidla došlo ihned na místě kontroly. Dle názoru stěžovatele vytýkaným jednáním nemohlo dojít k ohrožení zákonem chráněných zájmů v takové míře, aby pokutu ve výši 250 000 Kč bylo možné pokládat za výchovnou, přičemž neobstojí ani zdůvodnění, že byla uložena ve třetině zákonné sazby.

6. Stěžovatel má za to, že při ukládání pokuty správní orgány nepřihlédly k jeho osobním, majetkovým a rodinným poměrům. Pokuta představuje nepřiměřený zásah do jeho podnikatelské činnosti a má likvidační charakter, neboť v jejím důsledku by byla zničena majetková základna pro jeho podnikatelskou činnost a zasaženo do života jeho rodiny, která by se v důsledku této sankce ocitla v hmotné nouzi. Uložená pokuta tedy má za následek takový zásah do majetkových práv stěžovatele, který je nutno v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za porušení čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1

k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

7. Žalovaný označil ve svém vyjádření kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. K otázce přiměřenosti výše uložené pokuty uvedl, že podle usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44, publikovaného pod č. 1038/2007 Sb. NSS, nejsou osobní či majetkové poměry pachatele podle zákona o silniční dopravě kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto k nim správní orgány nemají důvod přihlížet. V druhé citované věci shledal Nejvyšší správní soud pokutu ve výši 300 000 Kč za nevydání řádného dokladu o zaplacení taxislužby přiměřenou.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

8. První senát při předběžné poradě dospěl k právnímu závěru, jenž je odlišný od právního názoru vyjádřeného v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu (poprvé v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 6 A 186/2002 - 45, dostupném na www.nssoud.cz), podle níž při stanovení výše pokuty za správní delikt provozovateli taxislužby nemůže správní orgán přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům provozovatele, neboť kritéria pro stanovení výše pokuty jsou taxativně stanovena v § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, a osobní a majetkové poměry mezi nimi uvedeny nejsou. V obecné rovině jde podle prvního senátu o posouzení právní otázky, zda jsou kritéria pro stanovení výše pokuty za správní delikt vždy určena toliko vymezením v každém jednotlivém zákoně, a tedy pokud určitý zákon kritérium osobních a majetkových poměrů delikventa nezná, nemůže k osobním a majetkovým poměrům správní orgán přihlídnout. Předkládající senát má přitom za to, že správní orgán musí k osobním a majetkovým poměrům delikventa přihlídnout, třebaže aplikovaný zákon kritérium osobních a majetkových poměrů nezná.

9. V předkládací zprávě rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu první senát konstatuje živelný a nesystémový vývoj právní úpravy tzv. jiných správních deliktů a správního trestání vůbec v českém právním řádu. Tato úprava postrádá jednotný, doktrinálně zakotvený základ a její roztržitost se citelně projevuje mj. právě v otázce kritérií pro výši sankce. Podle analýzy prvního senátu lze úpravu kritérií pro výši sankce u jiných správních deliktů obsaženou v jednotlivých zákonech rozdělit do čtyř základních kategorií: (1) taxativně stanovená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa, (2) demonstrativně nastavená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa, (3) demonstrativně nastavená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa, (4) taxativně stanovená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa a konečně (5) normy, které neobsahují vůbec žádná kritéria, ke kterým má správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet. Pro účely nyní posuzované věci vzbuzuje podle prvního senátu problém toliko situace uvedená pod (4), neboť ve všech ostatních případech je možno k osobním a majetkovým poměrům přihlídnout. Tato situace se však zdá být v právních předpisech zdaleka nejčastější.

10. Předkládající senát v této souvislosti rekapituluje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k dané otázce a zmiňuje v prvé řadě již uvedený rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 6 A 186/2002 - 45, vůči němuž se předkládající senát vymezuje. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval následující: „Podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Osobní

a majetkové poměry žalobce nejsou kritériem, které může ovlivnit výši uložené pokuty, a proto neměly správní orgány důvod, aby k osobním a majetkovým poměrům, jak se toho nedůvodně žalobce domáhá, přihlížely.“

11. Předkládající senát dále připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 - 102, www.nssoud.cz, v němž druhý senát v souvislosti s otázkou moderace trestu dovedl, že správní soud při úvaze o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přihlíží k osobním nebo majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritéria osobních a majetkových poměrů nezná. Tento názor následoval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 17/2006 - 91, a ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 35/2006 - 97, dostupných na www.nssoud.cz. Předkládající senát uzavírá, že vzhledem k platnosti obou právních názorů v situaci, kdy zákon stanoví taxativně kritéria ukládání sankce za správní delikt, přičemž mezi těmito kritérii není kritérium osobních a majetkových poměrů, mohou mít tato kritéria vliv na výši uloženého trestu (upuštěním od něho nebo jeho snížením v mezích zákonem dovolených) jen výjimečně, totiž pouze tehdy, pokud byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takový stav judikatury ovšem předkládající senát považuje za neuspokojivý, neboť dokonce i v situaci, kdy správním orgánem uložená pokuta bude ve vztahu k osobním a majetkovým poměrům delikventa ve „zjevně nepřiměřené výši“, nemůže k této skutečnosti správní orgán vůbec přihlídnout a sám delikvent je pak nucen k soudnímu přezkumu pokuty a teprve správní soud může k těmto kritériím v podstatě jako první orgán veřejné moci přihlídnout a tento zjevně nespravedlivý důsledek aplikace daného zákona napravit. Tento závěr je podle předkládajícího senátu zjevně absurdní, neboť nutí delikventa ke zbytečnému soudnímu řízení, a tak ho zatěžuje (stejně jako stát) bezúčelně vynaloženými náklady.

12. První senát dále upozorňuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, kterou považuje pro danou otázku za klíčovou. Na prvním místě přitom první senát zmiňuje plenární nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, jímž Ústavní soud zrušil část ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), která stanovila dolní hranici pokuty za jiný správní delikt dle stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. Ústavní soud posuzoval, zda toto zákonodárcem zvolené řešení je legitimním zásahem do základních práv – v daném případě do práva vlastnit majetek. Ústavní soud přitom vycházel z toho, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění celkovou majetkovou pozici „zmařením samé podstaty majetku“. V případě podnikajících osob je vyloučen zásah, v jehož důsledku by byla „zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“. Nepřípustné jsou tudíž podle Ústavního soudu takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“, čímž Ústavní soud rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Ústavní soud dále upozornil na nebezpečí likvidační pokuty spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice výše pokuty je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“.

13. První senát dále připomíná, že Ústavní soud v citovaném nálezu shledal posuzovanou úpravu také v rozporu s ústavní zásadou rovnosti, a to v jejím materiálním (nikoliv formálním) pojetí. Ústavní soud totiž uznal fakticky nerovný dopad zcela shodných pokut na rozdílné delikventy: „V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází ze všemi subjekty stejně,

avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci.“ Vzniklá faktická sociální nerovnost je podle Ústavního soudu takové intenzity, že zakládá zásah do základních práv a svobod a je tedy nerovností v ústavněprávním smyslu.

14. K téže otázce se vztahuje i předkládajícím senátem citovaný plenární náleze ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, jímž Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení části ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), jež stanoví kritéria pro výši pokuty za správní delikt. Návrh poslanců směřoval ke zrušení části tohoto ustanovení ve slovech „*jakož i k přiměřenosti výše pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osoby*“. Skupina poslanců namítala, že zohledňováním majetkových poměrů delikventa dochází mj. k porušení zásady rovnosti v právech. Ústavní soud k námitce diskriminace na základě majetku zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám), přičemž „*s pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat majetkové poměry potrestaného*“. Ústavní soud nejenom judikoval, že není „*porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry*“, ale dodal, že „*z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární [...] vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení*“. Podle prvního senátu tedy Ústavní soud nejenom nepovažuje zohledňování majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty za diskriminační (naopak je to v souladu s principem relativní rovnosti), ale pokládá za nutné tyto poměry zohledňovat, aby byl dosažen účel trestu.

15. Ve světle citovaných rozhodnutí Ústavního soudu dochází předkládající senát k závěru, že se správní orgán dopustí neústavního zásahu do vlastnického práva delikventa tehdy, když mu uloží likvidační pokutu, protože tím zmaří samotnou podstatu jeho majetku. Aby mohl správní orgán dostát své povinnosti neuložit likvidační pokutu, musí mít možnost zhodnotit i majetkové poměry delikventa. Tuto možnost ovšem správní orgán dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu nemá v těch případech, kdy zákon obsahuje taxativní výčet hledisek pro stanovení výše sankce, přičemž mezi nimi nejsou zahrnuty majetkové poměry. Tím je však podle prvního senátu dosaženo de facto stejného protiústavního výsledku jako u zákona, který vymezuje dolní hranici pokuty. Správní uvážení orgánu ukládajícího pokutu je totiž omezeno do té míry, že ekonomickou situaci subjektu zohledňovat nesmí, takže platí obdobně výtka Ústavního soudu, že správní orgán sice z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně, nemůže však rozlišovat jejich majetkovou situaci.

16. Na citované plenární nálezy Ústavního soudu navazuje dle předkládajícího senátu i senátní judikatura Ústavního soudu (např. náleze ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04), která potvrzuje názor, že z ústavního hlediska je nutno zamezit nepřiměřeným pokutám. Naopak, podle předkládajícího senátu se stanovisku pléna Ústavního soudu vymyká již zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, na které odkazoval žalovaný a na něž se odvolává i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu. Tímto usnesením čtvrtý senát Ústavního soudu odmítl ústavní sůžnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 5 A 116/2002 - 31, jako zjevně neopodstatněnou, přičemž konstatoval, že majetkové poměry provozovatele taxislužby nejsou mezi kritérii pro určení výše sankce dle zákona o silniční dopravě uvedeny, proto je správní orgány ani správní soudy nemusely zohledňovat. Předkládající senát má za to, že toto usnesení Ústavního soudu nemá - vzhledem k jeho zjevnému rozporu s citovanými plenárními nálezy Ústavního soudu - normativní hodnotu.

17. První senát dále zmiňuje rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, především jeho rozsudek ze dne 11. 1. 2007 ve věci *Mamidakis proti Řecku*, z něhož vyplývá, že excesivní pokuta může být takovým omezením vlastnického práva, které je nepřiměřené sledovanému cíli a je tudíž v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Z celkového hlediska ovšem první senát připouští poměrně zdrženlivý přístup Evropského soudu pro lidská práva k této otázce, který vychází z toho, že evropský soud přiznává smluvním státům Úmluvy v oblasti intenzity správního trestání široký rozsah uvážení (doktrína „margin of appreciation“). Podle této doktríny jsou to zejména správní soudy smluvních stran Úmluvy, které mají přiměřenost zásahu do majetkového postavení sankcionovaných osob posuzovat. Tomuto požadavku dle prvního senátu vychází vstříc i jím navrhovaný právní závěr v této věci.

18. Vedle srovnání s vybranými zahraničními právními úpravami argumentuje předkládající senát také hledisky pro výši sankce v právu přestupkovém a trestním. Přitom připomíná princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu jakož i skutečnost, že volba mezi postihem určitého protiprávního jednání právem trestním, přestupkovým, či právní úpravou jiných správních deliktů může být v řadě případů výrazem spíše momentální trestní politiky státu, než výsledkem systematického přístupu, proto by ani odlišnosti mezi jednotlivými hmotněprávními úpravami veřejnoprávní odpovědnosti za protiprávní činy neměly být přeceňovány.

19. Předkládající senát tedy připomíná v první řadě § 12 zákona o přestupcích, podle něhož se při výměře sankce přihlídně též k „osobě pachatele“. Podle prvního senátu není pochybností o tom, že tato formulace v sobě zahrnuje rovněž majetkové poměry pachatele; jediné pokuta, která znamená pro obviněného odpovídající újmu, může dosáhnout svého cíle. První senát má za to, že pokud jsou poměry pachatele povinným kritériem při ukládání pokuty u přestupků, tím spíše by tomu tak mělo být u jiných správních deliktů, které obvykle počítají s podstatně vyššími sankcemi.

20. V trestním právu je pak ukládání trestu založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a principu individualizace trestu. Jedním z hledisek individualizace trestu jsou i poměry pachatele. Nutnost zohledňování poměrů pachatele úzce souvisí s účelem trestu z hlediska individuální i generální prevence. Doktrína i trestněprávní judikatura zdůrazňuje význam toho, aby soud určil správnou míru trestu – trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se mívá svým účelem. Judikatura i doktrína se rovněž shodují na tom, že poměry pachatele jsou skutečnosti, které jsou na straně pachatele dány v době rozhodování soudu o trestu, nikoliv v době spáchání činu.

21. Zásada individualizace trestu z hlediska poměrů pachatele je v plné míře promítnuta v úpravě ukládání peněžitého trestu podle nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) účinného od 1. 1. 2010. Podle § 68 trestního zákoníku se peněžitý trest ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb. Denní sazba činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč. Počet denních sazeb soud určí s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, zatímco výši jedné denní sazby soud stanoví se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého denního příjmu pachatele. Příjmy pachatele, jeho majetek a výnosy z něj, jakož i jiné podklady pro určení výše denní sazby mohou být stanoveny také odhadem soudu.

22. Předkládající senát shrnuje, že správní orgány musí při určení výše pokuty přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům delikventa bez ohledu na to, zda jsou tyto poměry výslovně uvedeny ve výčtu zákonných kritérií pro určení výše pokuty. To vyplývá z obecného požadavku proporcionality trestání, který se z podstaty věci musí aplikovat též na trestání správní: sankce

musí být přiměřená nejen ve vztahu k objektivní a subjektivní stránce jiného správního deliktu, tedy k závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, ale též ve vztahu k osobě pachatele a jeho poměrům. Zatímco závažnost deliktu je nutno hodnotit k okamžiku spáchání deliktu, osobu delikventa včetně jeho poměrů nutno hodnotit k okamžiku ukládání sankce. V právním státě není podle názoru prvního senátu přípustné, aby byly pokuty až v řádech desítek miliónů korun ukládány bez jakéhokoliv zřetele k osobním a majetkovým poměrům sankcionované osoby.

III.

Oprávnění rozšířeného senátu k rozhodnutí

23. Rozšířený senát v první řadě zkoumal, zda je oprávněn ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. V daném případě je zcela zřejmé, že předkládající senát zastává v otázce, zda mají správní orgány při ukládání pokuty za správní delikt provozovatele taxislužby dle zákona o silniční dopravě přihlížet k jeho osobním a majetkovým poměrům, zcela opačný názor, než k jakému dospěla dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, tedy v první řadě zmiňovaný rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 6 A 186/2002 - 45, www.nssoud.cz, jež v tomto ohledu následovala rozhodnutí další, např. již zmiňovaný rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44, publikovaný pod č. 1038/2007 Sb. NSS. Rozšířený senát tedy konstatuje, že podmínka odlišnosti právního názoru předkládajícího senátu od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je naplněna.

24. Má-li se rozšířený senát věcí zabývat, musí mít předložená právní otázka také význam pro rozhodnutí ve věci (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, publikované pod č. 1762/2009 Sb. NSS). I tato druhá podmínka je splněna, neboť stěžovatel námitku, podle níž je uložena pokuta ve výši 250 000 Kč nepřiměřená jeho osobním a majetkovým poměrům a má pro něj likvidační charakter, uplatnil v kasační stížnosti, a to v návaznosti na obdobnou žalobní námitku spojenou též s návrhem na moderaci výše pokuty. Posouzení právní otázky předložené prvním senátem je tedy nezbytné pro konečné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o předmětné kasační stížnosti.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

25. Rozšířený senát má za to, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, jak je tomu mimo jiné u zákona o silniční dopravě. Rozšířený senát k tomu vede především ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovedl Ústavní soud ve výše citované judikatuře. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán, a nikoliv až správní soud možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tedy osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit.

26. Rozšířený senát přitom nepochybuje o tom, že zákon o silniční dopravě, stejně jako řada jiných zákonů, stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi neuvádí. Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. Jiná možnost, tedy předkládání jednotlivých zákonů s tímto typem právní úpravy správními soudy Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepřipadá v úvahu, neboť se nejedná o ústavní nesoulad, který by byl odstranitelný jednoduchým zásahem negativního zákonodárce. Rozšířený senát navíc považuje za podstatné, že zmíněný požadavek vyplývá nejen z Listiny základních práv a svobod, ale také z Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

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

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

29. V obecné rovině je navíc třeba zdůraznit, že nutnost účinně sankcionovat protiprávní jednání naplňující skutkové podstaty jiných správních deliktů vyplývá pro Českou republiku v řadě oblastí také z práva Evropské unie. V mnoha případech se totiž jedná o postih za porušení povinností uložených právními předpisy Evropské unie, a to ať již přímo (nařízeními Unie), nebo nepřímo na základě vnitrostátních právních předpisů transponujících unijní směrnice. Přitom Soudní dvůr Evropské unie vždy zdůrazňuje povinnost členských států postihovat porušení povinností vyplývajících z unijního práva dostatečně efektivními sankcemi a zajistit tak „užitečný účinek“ (*effet utile*) unijního práva. Udělená sankce tak musí mít podle Soudního dvora dostatečně odrazující účinek, a to jak z hlediska případné recidivy ze strany samotného delikventa, tak z hlediska ostatních subjektů (viz např. v oblasti soutěžního práva rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983, *Musique Diffusion française*, spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825, bod 106). Rozšířený senát tedy musí přisvědčit prvnímu senátu v jeho závěru,

že nejen pro oblast trestního práva, ale i pro správní trestání, ať již jde o přestupky či o jiné správní delikty, platí zásada, že trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný.

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

31. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.

32. Zcela obdobně by měl výši pokuty posuzovat i správní soud, a to ať už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty či při posouzení zvláštního návrhu žalobce na moderaci trestu ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát souhlasí s prvním senátem v jeho závěru, že není udržitelny dosavadní stav judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž správní orgán v případě správního deliktu podle zákona o silniční dopravě či v obdobných případech ukládání pokuty za jiný správní delikt není oprávněn přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, zatímco správní soud je k tomu naopak povinen, když následně rozhoduje o návrhu žalobce na moderaci této pokuty. Samozřejmě pro správní soud, který rozhoduje o návrhu na moderaci sankce, musí platit shodná hmotněprávní úprava ovlivňující výši sankce jako pro správní orgán, který tuto sankci ukládal.

33. Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby. Přitom je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. V této souvislosti lze zmínit nový návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který Ministerstvo spravedlnosti předložilo do meziresortního připomínkového řízení a který v § 14 odst. 1 soudu ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédl mimo jiné „*k poměrům právnické osoby,*

včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů“ a také „k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby, jakož i důsledkům, které může mít uložení trestu na třetí osoby“. Přesto tento návrh zákona obsahuje vedle peněžitého trestu a trestu zákazu činnosti také trest propadnutí majetku a dokonce trest zrušení právnické osoby, vychází tedy z toho, že i takové „likvidační“ sankce je nutno považovat za přiměřené v případech, kdy účelu trestu nemůže být dosaženo mírnějšími prostředky. Za situace, kdy obdobný návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob v České republice prozatím neuspěl (viz sněmovní tisk 745 – zamítnutý Poslaneckou sněmovnou PČR ve volebním období 2002 - 2006 – www.psp.cz) a nový návrh, jak již bylo řečeno, se nachází teprve ve stadiu meziresortního připomínkového řízení. Je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právnickým osobám. Bude tomu tak u zvláště závažných správních deliktů spáchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnická osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.

34. Velmi podstatnou otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je také to, jakým způsobem bude správní orgán v případě potřeby osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správní deliktu zjišťovat.

35. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Je ovšem třeba připustit, že snad s výjimkou údajů o nemovitém majetku, které jsou dostupné z katastru nemovitostí, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu. Platí to především pro správce daně, jehož pracovníci jsou na základě § 24 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (a obdobně podle § 52 odst. 1 nového daňového řádu č. 280/2009 Sb., účinného od 1.1. 2011) vázány povinností mlčenlivosti o tom, co se při správě daní dozvěděli o poměrech daňových subjektů. Ustanovení § 24 odst. 3, 5 a 6 zákona o správě daní a poplatků (a obdobně § 53 nového daňového řádu) připouští z povinnosti zachovávat mlčenlivost řádu spíše úzce vymezených a do značné míry kasuistických výjimek, řízení o správním deliktu obecně mezi těmito výjimkami obsaženo není, pouze řízení o přestupku, který je vymezen v daňovém zákonu (podle nového daňového řádu pak pouze řízení o správním deliktu, který se týká porušení povinnosti při správě daní). Správnímu orgánu rozhodujícímu např. o jiném správním deliktu dle zákona o silniční dopravě tedy nemůže příslušný správce daně poskytnout podklady, z nichž by si bylo možné učinit představu o majetkových poměrech pachatele správního deliktu (např. jeho daňová přiznání) bez toho, aby sám tento účastník správního řízení správce daně v souladu s § 24 odst.4 zákona o správě daní a poplatků (§ 52 odst. 2 nového daňového řádu) k tomuto účelu zprostil mlčenlivosti. Srovnatelnou úpravu obsahuje také zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, pokud jde o povinnost mlčenlivosti pracovníků orgánů sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven o informacích

získaných v souvislosti s výběrem pojistného na sociální zabezpečení a na všeobecné zdravotní pojištění.

36. Obdobně podle § 53 odst. 1 správního řádu může sice správní orgán usnesením uložit i subjektu soukromého práva, který má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil, ovšem pokud jde např. o listiny obsahující informace o stavu bankovních účtů účastníka řízení o správním deliktu, jsou banky dle § 38 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách vázány bankovním tajemstvím, přičemž výjimky z povinnosti zachovávat bankovní tajemství upravené v odstavci 2 až 11 daného ustanovení se na řízení o jiném správním deliktu obecně opět nevztahují. Správní orgán jistě může použít oprávnění, které mu svěřuje § 53 odst. 1 správního řádu, i vůči samotnému účastníkovi řízení o správním deliktu; ten má však možnost podle § 53 odst. 2 správního řádu vydání požadované listiny odepřít z důvodů, pro něž je jinak svědek oprávněn odepřít výpověď (§ 55 odst. 4 správního řádu). Zároveň platí, že povinnost podrobit se výslechu jako svědek, vypovídat pravdivě a nic nezamlčet se vztahuje na každého s výjimkou účastníka řízení (§ 55 odst. 1 správního řádu). Správní řád narozdíl od občanského soudního řádu výslovně neupravuje důkaz výslechem účastníka řízení.

37. Z uvedeného tedy vyplývá, že pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možností prolomení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).

38. Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.

V. Závěr

39. Lze tedy uzavřít, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter,

a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

40. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

41. S těmito závěry rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení je první senát vázán.

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

V Brně dne 20. dubna 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu