



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: D. Z., IČO: ...,
sídlem K. 1156, B.

zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem,
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2019, čj. 134/2019-190-TAXI/3

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2019, čj. 134/2019-190-TAXI/3 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“ či „**dopravní úřad**“) ze dne 3. 10. 2018, čj. MHMP 1536466/2018 (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce jako dopravce shledán vinným z přestupku
 - (i.) podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o silniční dopravě**“), kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby při poskytování taxislužby dne 10. 4. 2018 od 9:48 do 10:03 hod., na trase ul. Vladislavova 22, Praha 1 – ul. Lublaňská 1, Praha 2, byl ve vozidle tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a
 - (ii.) podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 10. 4. 2018 od 9:48 do 10:03 hod., na trase ul. Vladislavova 22, Praha 1 – ul. Lublaňská 1, Praha 2, provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
3. Správní orgán prvního stupně Prvostupňovým rozhodnutím uložil žalobci za naplnění skutkové podstaty shora uvedených přestupků podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“), pokutu ve výši 150 000 Kč.
4. Žalovaný Napadeným rozhodnutím pokutu uloženou žalobci snížil na 140 000 Kč, upravil údaj o datu splatnosti uložené pokuty, přičemž ve zbytku Prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
5. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení Napadeného rozhodnutí, navrhuje žalobce, aby soud využil svého moderačního oprávnění a změnil výši uložené sankce.
6. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 2. 10. 2019.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

7. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval předchozí průběh řízení a jemu předcházející kontroly a shrnul závěry uvedené v Prvostupňovém rozhodnutí (str. 1 – 2 Napadeného rozhodnutí).
8. Žalovaný posléze na str. 2 – 3 Napadeného rozhodnutí vyložil, že správní orgán prvního stupně nepostupoval v rozporu se zákonem, pokud nevedl o skutcích spáchaných v souběhu společné řízení. Připustil, že žalobce byl dne 15. 11. 2017 kontrolován a pravděpodobně se dopustil protiprávního jednání, o němž dosud nebylo zahájeno správní řízení, a tudíž bylo případné protiprávní jednání spácháno v souběhu s delikty projednávanými v tomto řízení. Přisvědčil však závěrům správního orgánu prvního stupně, že neprojednání daného skutku ve společném řízení se skutky specifikovanými ve výroku Prvostupňového rozhodnutí bylo v posuzovaném případě odůvodněno tím, že žalobce ve věci kontroly realizované dne 15. 11. 2017 podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a posléze kasační stížnost. Žalovaný přitom zdůraznil, že „*dle dostupných informací nebylo správní řízení ve věci kontroly provedené dne 15. 11. 2017 doposud zahájeno*“, a dodal, že pokud by se tak v budoucnu stalo, „*bude muset dopravní úřad ve svém rozhodnutí zohlednit, že skutky byly spáchány v souběhu a uplatnit absorpční zásadu*“.

9. Na str. 3 – 6 Napadeného rozhodnutí pak žalovaný podrobně vyložil důvody, pro které nepřisvědčil odvolacím námitkám, jimiž žalobce zpochybňoval závěr o naplnění znaků skutkové podstaty přestupků s poukazem na to, že jím provozovanou službu typu UBER nelze i s přihlédnutím k rozhodovací praxi Vrchního soudu v Olomouci považovat za taxislužbu, nýbrž jinou službu v oblasti dopravy, resp. za přepravu na základě předchozí smlouvy dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
10. Na str. 6 – 11 Napadeného rozhodnutí pak žalovaný vysvětlil důvody, pro které nepřisvědčil odvolacím námitkám brojícím proti výši uložené pokuty.

III. Žaloba

11. Žalobce své konkrétní žalobní námitky vtělil do tří okruhů žalobních bodů.
12. V **prvním žalobním bodě** žalobce nesouhlasil se závěry žalovaného k námitce poukazující na nevedení společného řízení. S poukazem na § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky namítl, že „*v řízení vedeném správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. S-MHMP 560657/2018 ODA-TAX v rozporu se zákonem nebyly projednány všechny sbíhající se přestupky (skutek ze dne 15.11.2017), kdy skutek postihovaný v tomto řízení je projednáván samostatně*“. Doplnil, že řízení, které vyústilo ve vydání Prvostupňového rozhodnutí, bylo se žalobcem zahájeno dne 5. 9. 2018, tedy domnělý skutek ze dne 15. 11. 2017 byl případně vykonán dříve, než bylo se žalobcem v nyní projednávané věci zahájeno řízení o odpovědnosti za přestupek, a bylo tedy na místě vést o všech sbíhajících přestupcích společné řízení. Okolnost, že ve věci skutku ze dne 15. 11. 2017 byla podána žaloba proti nezákonnému zásahu ke správnímu soudu, podle žalobce nebránila vedení společného řízení. Nevedením společného řízení je přitom podle názoru žalobce obcházen zákon ve snaze uložit mu případně několik sankcí vedle sebe a překročit tak horní hranici pokuty, kterou je možno za přestupek uložit.
13. Námitkami soustředěnými pod **druhým žalobním bodem** žalobce poukazoval na to, že správní orgány vychází z předpokladu, že protokol o kontrole, který je zásadním pro vedení přestupkového řízení vůči žalobci, je nadán pravdivostí a správností. Žalobce měl za to, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku, nebo nikoliv. Správní orgán podle žalobce nemůže považovat protokoly o kontrole *a priori* za pravdivé, aniž by provedl ve správním řízení řádně dokazování. Jestliže tedy správní orgán prvního stupně rezignoval na výsledky kontrolující osoby, pak podle žalobce zatížil takové řízení nezákonností. Podle žalobce není možné, aby správní orgán bez řádného dokazování toliko konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl v rámci řízení prokázán a že skutkový stav považuje za prokázáný bez důvodných pochybností.
14. Pod **třetím žalobním bodem** pak žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
15. Žalobce jednak v kontextu poukazu na zásadu materiální rovnosti namítl, že žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí neuvedl, zda poměřoval případ žalobce se skutkově shodnými jinými případy (např. spisovými značkami, aby bylo možné úvahy o stanovení výše pokuty vůbec ověřit). Jeho rozhodnutí a stanovení výše pokuty je tak podle žalobce postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.

16. Žalovaný nemůže rovněž podle žalobce „argumentovat při stanovení výše pokuty tím, že v době uskutečnění přepravy a jiným rozhodováním Žalovaného v obdobných věcech uplynulo jisté časové období, a tudíž by patrně měly být výše pokut za stejné jednání odlišné od výše pokut ukládaných poté“.
17. Žalobce dále konstatoval, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány rozhodují s ohledem na politické zadání. Správní orgán prvního stupně podle žalobce několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit.
18. Žalobce rovněž namítal, že v době uskutečnění přepravy nebylo zřejmé, jak soudy posuzují problematiku přepravy prostřednictvím aplikace UBER. Žalovaný nemůže dle žalobce argumentovat tím, že v době uskutečnění přepravy bylo již známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 9 As 291/2016 - 136; rozhodovací praxe byla podle žalobce v rozhodné době nestálá.
19. Žalobce rovněž poukazoval na to, že v rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace UBER jako o organizované skupině. Připustil, že v Napadeném rozhodnutí žalovaný takovou úvahu nerozvíjí.
20. Dále brojil proti tomu, že jako přítěžující okolnost bylo hodnoceno nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem, tedy ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Ve výsledku přitom bylo rovněž zasaženo i do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces.
21. Žalobce rovněž zpochybňoval odkazy na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty s tím, že nelze paušalizovat závěry k výši pokut ovlivňujících osobní či majetkové poměry či k jejich likvidační povaze.
22. Žalobce také namítal likvidační povahu uložené sankce a měl za to, že správní orgány postupovaly v této otázce v rozporu s judikatorními východisky.
23. Konečně žalobce v rámci námitek podřazených pod třetím žalobním bodem tvrdil, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 23. 1. 2020 k námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** setrval na závěrech vyslovených k obsahově odpovídajícím odvolacím námitkám v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Zopakoval, že v době vydání Napadeného rozhodnutí nebylo, dle informací žalovaného, ve věci kontroly provedené dne 15. 11. 2017 zahájeno správní řízení. Žalovaný proto nepovažoval za nutné, aby došlo k dalšímu protahování správního řízení, neboť nebylo v době vydání rozhodnutí zřejmé, zda dopravní úřad vyhodnotí jednání dopravce zjištěné při kontrole dne 15. 11. 2017 jako protiprávní a zahájí s ním správní řízení. Zároveň však žalovaný uvedl, že pokud by bylo správní řízení zahájeno, dopravní úřad by byl povinen zohlednit, že byly skutky spáchány v souběhu, a uplatnit absorpční zásadu.

25. K námitkám vzneseným pod **druhým žalobním bodem** žalovaný v návaznosti na jím odkazované judikatorní závěry uvedl, že protokol o kontrole je důkazním prostředkem, který je v rámci zásady volného hodnocení důkazů posuzován vzhledem k jiným důkazům a tvrzením. Dopravní úřad v rámci dokazování vycházel podle žalovaného nejen ze zjištění uvedených v protokolu, ale i z jiných listinných důkazů, z nichž vyplývá, že přeprava byla prokazatelně provedena předmětným vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby a nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií. Žalobce přitom podle žalovaného v průběhu správního řízení skutkový stav nerozporoval. Z ostatních zajištěných důkazů pak podle žalovaného nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu, když žalobce rozporuje pouze právní kvalifikaci svého jednání. Žalovaný trval na tom, že v daném případě nebylo třeba provést výslech kontrolující osoby.
26. K námitkám uplatněným pod **třetím žalobním bodem** pak žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na rozpornost žalobních tvrzení v otázce porovnání případu žalobce s jinými kauzami. Podrobněji vyložil důvody, pro které nesouhlasil s námitkami poukazujícími na odlišné výše ukládaných pokut za totožné přestupky a rozkolísanost rozhodování správních orgánů.
27. Zdůraznil, že námitky týkající se organizované skupiny se nevztahují k žalobou napadenému rozhodnutí, neboť v něm úvaha o členství žalobce v organizované skupině obsažena není.
28. K námitce poukazující na nepřípustné zohlednění přitěžujících okolností žalovaný uvedl, že při ukládání výše pokuty je přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností a tedy např. i ke skutečnosti, zda podnikatel zcela rezignoval na dodržování právních předpisů či je z jeho strany alespoň snaha o jejich splnění, jakkoli nejde o přitěžující a polehčující okolnosti vyjmenované v § 39 a § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokud by nebyly zohledňovány tyto polehčující a přitěžující okolnosti, musela by být podle žalovaného uložena stejná sankce například v situaci, kdy by v jednom případě řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby a v druhém nikoliv.
29. Poukazoval-li žalobce na nepřiléhavé odkazy na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyjadřující se k výši uložené sankce ve vztahu k jejímu možnému likvidačnímu účinku, žalovaný konstatoval, že v odkazovaných rozhodnutích se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k ukládání pokut podnikatelům v silniční dopravě - dopravcům v taxislužbě, přičemž shledal, že pokuta uložená ve výši 70 000 Kč, resp. 100 000 Kč nemůže mít bez dalšího likvidační povahu. Doplnil, že při ukládání výše pokuty je přihlíženo k osobním a majetkovým poměrům každého jednotlivého dopravce, kdy je na každém účastníku řízení, jak tyto poměry prokáže. Žalobce přitom podle žalovaného v průběhu správního řízení neuvedl skutečnosti o svých osobních a majetkových poměrech, ač k tomu byl vyzván; v odvolání pouze bez dalšího odkazoval na likvidační důsledky uložené pokuty, což však nikterak nedoložil.
30. K námitce akcentující nepřiměřenou délku řízení žalovaný poznamenal, že zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), upravené lhůty jsou lhůtami pořádkovými. Žalovaný odmítl, že by délka trvání řízení byla v nyní posuzované věci nepřiměřená a měla být promítnuta do ukládaného trestu. Neshledal, že

by s ohledem na délku řízení nebyla respektována a chráněna jeho osobní svoboda či došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě; podle žalovaného tedy nenastaly okolnosti podmiňující využití úvah o aplikaci zásad pro ukládání trestů s ohledem na délku trestního řízení.

V. Jednání

31. Při ústním jednání konaném dne 5. 10. 2020 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a na argumentaci uvedené v jejich písemných podáních, kterou reprodukovali, přičemž svou pozornost zaměřili především na argumentaci související s námitkami, jimiž žalobce pod třetím žalobním bodem brojil proti nepřipustnému přičítání přitěžujících okolností v rámci úvahy o výši pokuty a nesouhlasil se závěry stran míry relevance kritéria majetkových poměrů.
32. Soud při jednání provedl k důkazu žalobcem předložené sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 11. 2018, čj. MPSV-2018/220357-331/1 stran průměrného hrubého měsíčního výdělku v relevantních odvětvích.
33. Návrhu žalobce, který požadoval provedení důkazu „rozhodnutí[m]i Žalovaného za obdobné skutky ve stejném období“, resp. „rozhodnutí[m]i Žalovaného za obdobné skutky v průběhu let 2017–2018“, pak soud nevyhověl z důvodů popsanych níže v části VI. tohoto rozsudku (srov. především bod 64 tohoto rozsudku).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
35. Soud předně přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **prvním žalobním bodem**, jimiž žalobce poukazyval na to, že správní orgán prvního stupně zatížil řízení vadou, pokud nevedl společné řízení o sbíhajících se skutcích (skutcích řešených v projednávané věci a skutku, jehož se měl žalobce dopustit dne 15. 11. 2017).
36. Žalobce stavěl svou žalobní argumentaci v tomto směru na závěru, že správní orgán prvního stupně byl se zřetelem k § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky povinen v řízení vyústivším ve vydání Prvostupňového rozhodnutí povinen projednat všechny sbíhající se přestupky, a tedy i přestupek, jehož se měl žalobce případně dopustit skutkem spáchaným dne 15. 11. 2017.
37. Soud v této souvislosti připomíná, že podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „*pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení*“. Z odstavce 3 tohoto ustanovení se přitom podává, že „*ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*“.

38. Soud v obecné rovině přisvědčuje žalobci, že pakliže by správní orgán prvního stupně skutečně zamýšlel vést vedle řízení o skutcích specifikovaných ve výroku Prvostupňového rozhodnutí rovněž řízení o přestupku, jehož se měl žalobce případně dopustit skutky zjištěnými v rámci kontroly provedené dne 15. 11. 2017, byl by v souladu s § 88 odst. 1 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky povinen tak učinit ve společném řízení (podle všeho by byl naplněn předpoklad, že by se jednalo o přestupky, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání by byl příslušný též správní orgán). Pokud přitom správní orgán prvního stupně zahájil řízení o přestupcích spáchaných skutky specifikovanými ve výroku Prvostupňového rozhodnutí dne 5. 9. 2018, je zjevné, že přestupek či přestupky, kterého či kterých by se žalobce případně mohl dopustit skutky spáchanými dne 15. 11. 2017, by v takovém případě měl(y) být projednán(y) společně se sbíhajícími se skutky posuzovanými v tomto řízení. Na uvedeném závěru samo o sobě ničeho nemění, pokud se žalobce ve věci kontroly provedené dopravním úřadem dne 15. 11. 2017 obrátil na správní soud se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu. Tato okolnost je totiž podle přesvědčení soudu z pohledu naplnění zákonného požadavku na vedení společného řízení sama o sobě, bez přistoupení dalších relevantních okolností, irelevantní.
39. Pro posouzení zákonnosti Napadeného rozhodnutí je však zcela zásadní jiná, žalobcem v podané žalobě zcela opomenutá skutková okolnost, totiž okolnost spočívající v tom, že správní orgán prvního stupně v průběhu správního řízení vedeného o přestupcích, jichž se měl žalobce dopustit skutky spáchanými dne 10. 4. 2018, které vyústilo ve vydání Prvostupňového a posléze Napadeného rozhodnutí, žádné řízení ve vztahu ke skutkům spáchaným dne 15. 11. 2017 nezahájil a nevedl.
40. Správnímu orgánu prvního stupně tedy nelze podle přesvědčení soudu v žádném ohledu vyčítat, že by zatížil řízení vyústivší ve vydání Prvostupňového a posléze Napadeného rozhodnutí vadou, pokud v tomto řízení rovněž neprojednal sbíhající se přestupky, jichž se měl žalobce případně dopustit skutky spáchanými dne 15. 11. 2017. Pokud správní orgán prvního stupně (a to až do vydání Napadeného rozhodnutí) řízení týkající se skutků spáchaných dne 15. 11. 2017 nezahájil, nemohl tak porušit povinnost vést o sbíhajících se skutcích společné řízení; řízení, jež vyústilo ve vydání Napadeného rozhodnutí, tak v tomto ohledu nemohl zatížit procesní vadou, stran níž by bylo posléze nutno usuzovat, zda měla vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí.
41. Posouzení otázky souladu pasivity správního orgánu prvního stupně s principy oficiality a legality ovládajícími až na výjimky správní trestání je přitom z pohledu posouzení zákonnosti Napadeného rozhodnutí irelevantní – do práv žalobce, resp. do jeho právní sféry nemohlo být postupem správního orgánu prvního stupně v předmětné věci nijak negativně zasaženo, pokud se správní orgán prvního stupně (jakkoli tak mohl učinit z nepřiléhavých důvodů) rozhodl řízení o skutcích spáchaných dne 15. 11. 2017 vůbec nezahájit.
42. Soud přitom pro úplnost uvádí, že nepřehlédl, že žalovaný své závěry k obsahově odpovídajícím odvolacím námitkám založil v odůvodnění Napadeného rozhodnutí mj. právě na tom, že do vydání Napadeného rozhodnutí nebylo řízení o přestupcích, jichž by se žalobce případně mohl dopustit skutky spáchanými dne 15. 11. 2017, vůbec zahájeno.

43. Soud pak nad rámec uvedeného připomíná, že i tehdy, pokud by správní orgán prvního stupně opomněl vést společné řízení o sbíhajících se skutcích (vedl o nich samostatná řízení), bylo by třeba posoudit, zda měla taková případná procesní vada vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí. Požadavek vedení společného řízení totiž není požadavkem samoučelným; vedle zajištění rychlosti, hospodárnosti a efektivity řízení a minimalizace zásahu do právní sféry adresátů veřejné moci je totiž jeho esenciálním smyslem zajistit především to, aby mohly být naplněny hmotněprávní zásady ukládání sankcí za více skutků, resp. aby byla pachateli uložena pokuta ve výši odpovídající absorpční zásadě ovládající správní trestání. Soud v tomto směru poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009 - 62, publ. č. 2248/2011 Sb. NSS, dle nichž nevedení společného řízení samo o sobě nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Soud pak doplňuje, že zákon o odpovědnosti za přestupky v tomto směru upravuje na řadě míst důsledky opomenutí povinnosti vést v některých případech společné řízení, jejichž společným jmenovatelem je právě zajištění výše připomenutého požadavku uložení zákonné sankce za sbíhající se skutky [srov. především § 37 písm. b), § 43 odst. 1 a § 76 odst. 5 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].
44. Soud tedy námitky vznesené žalobcem pod prvním okruhem žalobních bodů neshledal z vyložených důvodů opodstatněnými.
45. Soud přistoupil k vypořádání námitek vznesených pod **druhým žalobním bodem**, jimiž žalobce poukazoval na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výsledky kontrolující osoby.
46. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.
47. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.
48. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z

klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

49. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v Napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobce namítána). Závěr správního orgánu prvního stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán, je pak třeba v souladu s uvedeným korigovat v tom směru, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu prvního stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení.
50. Soud považuje za stěžejní, že protokol o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobce tyto závěry nijak konkrétně nepochybnil v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové.
51. Za tohoto stavu věci správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobcem teprve v žalobě zmiňovanému výslechu kontrolující osoby. Správnímu orgánu prvního stupně ani žalovanému přitom nelze v žádném ohledu vytýkat, že by se snad s navrženým výsledkem kontrolující osoby nijak nevypořádali, neboť žalobce takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sám vůbec nevznesl.
52. Soud proto nemohl přisvědčit ani námitkám vzneseným pod druhým žalobním bodem.
53. Soud dále přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **třetím žalobním bodem**, jimiž žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
54. Žalobce uvedenými námitkami jednak poukazoval na nedostatky odůvodnění Napadeného rozhodnutí v kontextu zásady materiální rovnosti. Poukazoval na rozkolísanost rozhodovací praxe a zvyšující se výši ukládaných pokut za stejné jednání, indikující dle jeho přesvědčení možné politické zadání. Rovněž namítal, že v době spáchání skutku nebylo zřejmé, jak soudy posuzují problematiku přepravy prostřednictvím aplikace UBER. Žalobce rovněž upozornil, že v rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace UBER jako o organizované skupině. Dále brojil proti tomu, že jako přítěžující okolnost bylo hodnoceno nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem, tedy ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami, s tím, že ve výsledku bylo rovněž zasaženo i do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces. Žalobce rovněž zpochybňoval odkazy na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty a měl za to, že nelze paušalizovat závěry k výši pokut ovlivňujících osobní či majetkové poměry či k jejich likvidační povaze. Žalobce také namítal likvidační povahu uložené sankce s tím, že správní

orgány postupovaly v této otázce v rozporu s judikatorními východisky. Konečně tvrdil, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení.

55. V této souvislosti soud podotýká, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004 - 87).
56. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006 - 78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního

uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.

57. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 - 97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě však pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 - 36).
58. Městský soud v Praze při posuzování přiměřenosti žalobci uložené pokuty vyšel ze shora popsaných judikatorních východisek a podrobněji se zabýval výší žalobci udělené pokuty, tedy zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Shledal, že okolnostmi stanovení druhu a výše sankce žalobci se v souladu s kritérii stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky podrobně a komplexně zabývá jak Prvostupňové rozhodnutí na str. 7 až 9, tak jej doplňuje, resp. koriguje žalovaný v Napadeném rozhodnutí na str. 6 až 11.
59. Soud k předmětným žalobním námitkám, vycházejí z výše popsaných judikatorních východisek, konstatuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem prvního stupně, korigované a doplněné žalovaným, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by Napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.
60. Pokud jde konkrétně o námitky implikující porušení zásady legitimního očekávání a materiální rovnosti, je třeba předně poukázat na to, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle – její význam tak spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541, č.

2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, čj. 6 Ads 129/2011 - 119, ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 155/2014 - 33 či ze dne 15. 7. 2016, čj. 9 As 60/2016 - 156).

61. Soud rovněž připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
62. Omezil-li se tedy žalobce v podané žalobě v tomto směru kromě obecného poukazu na zásadu materiální rovnosti na poznámku, že z Napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný poměřoval případ žalobce se skutkově shodnými jinými případy (srov. bod 17 žaloby), a fakticky tak brojil proti tomu, že žalovaný v Napadeném rozhodnutí neoznačil a nespecifikoval jiné případy, které při zvažování výše pokuty v nyní posuzované věci zohlednil, nemohl mu soud přisvědčit. Žalovaný na str. 7 - 8 Napadeného rozhodnutí pečlivě vyhodnotil odvolací námitky žalobce poukazující na jiné případy, v nichž byla pokuta uložena v nižší výši. Vysvětlil důvody, pro které měl za to, že závěry vyslovené v těchto rozhodnutích, pokud jde o výši sankce, nebrání uložení pokuty vyšší, než byly pokuty ukládané za skutky spáchané v období let 2016 a 2017. Vypořádal se tedy s případy, na něž žalobce v odvolacím řízení poukazoval.
63. Žalobce se mýlí, pokud implikuje, že Napadené rozhodnutí je nezdůvodněné, nepřezkoumatelné a je postaveno na libovůli žalovaného, pokud v něm žalovaný své závěry o výši sankce nedoplňuje o specifikaci jiných skutkově shodných případů např. prostřednictvím uvedení spisových značek konkrétních řízení. Žalovaný nebyl v souladu se shora popsány výchozí povinen takové údaje do odůvodnění Napadeného rozhodnutí zahrnout. Žalobce staví svou námitku čistě spekulativně, když podotýká, že z Napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný poměřoval případ žalobce s jinými skutkově obdobnými případy, přičemž sám však nepoukazuje na jiný konkrétní případ, v němž by byla dopravci správními orgány uložena za totožná jednání spáchaná v obdobné době pokuta významně nižší. Poznámky žalobce o tom, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobci, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace UBER, jsou čistě obecné a spekulativní.
64. Soudu tak se zřetelem ke shora popsanému významu dispoziční zásady nezbylo než v obdobně obecné rovině uzavřít, že Napadené rozhodnutí takovou vadou netrpí. Soud ze správního spisu ani z jiného podkladu nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila o tom, že správní orgány v nyní řešeném případě postupovaly v neprospěch žalobce odchýlně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Uvedenému okruhu námitek tak soud nemohl přisvědčit. Podle soudu tak žalobce nepředestřel žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovaným, z nichž by bylo možné v projednávané věci usuzovat na exces z dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, již je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2016 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80) a jež klade „větší nároky na

*argumentaci procesních stran, které musí snést soudu příslušná skutková tvrzení“ a tato tvrzení samozřejmě také prokázat (Kühn, Z., *Správní praxe v českém právu*. In Bulletin, Komora daňových poradců, roč. 2015, č. 2, str. 28). V tomto případě tak tížilo důkazní břemeno především žalobce. Jak bylo uvedeno výše, žalovaný se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí s odvolacími námitkami poukazujícími na jiná relevantní rozhodnutí správních orgánů vypořádal. Soud za této situace při jednání nevyhověl návrhu žalobce, který požadoval provedení důkazu „rozhodnutí[mi] Žalovaného za obdobné skutky ve stejném období“, resp. „rozhodnutí[mi] Žalovaného za obdobné skutky v průběhu let 2017–2018“, s tím, že tato rozhodnutí má předložit žalovaný. Jak bylo uvedeno výše, námitka žalobce byla v daném ohledu obecná a spekulativní. Bylo na žalobci, aby svou námitku konkretizoval a případně precizněji označil své důkazní návrhy k takovým svým žalobním tvrzením. Soud přitom sdílí přesvědčení žalovaného, že zástupci žalobce, který dlouhodobě a opakovaně vystupuje jako zástupce dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace UBER, jsou jiné případy, v nichž správní orgány posuzovaly shodné či obdobné skutkové okolnosti, nepochybně známy.*

65. Pokud žalobce poukazoval na to, že v době spáchání skutku nebylo zřejmé, jak soudy posuzují problematiku přepravy prostřednictvím aplikace UBER, a marginalizoval význam dopadů závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu z října 2017 z pohledu usměrnění praxe dopravců, nemohl mu soud přisvědčit.
66. Soud zdůrazňuje, že je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud v rámci zákonodárcem svěřeného správního uvážení dozorový orgán nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno právní posouzení vytýkaného jednání. Jestliže však určitý fenomén nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, je zcela na místě, pokud dozorový orgán přistoupí k jeho přísnějšímu postihu. Tyto podmínky byly beze zbytku splněny i v případě žalobce. Žalovaný se s uvedenými otázkami v odůvodnění Napadeného rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vypořádal. Soud se těmito závěry se zřetelem k právě uvedenému ztotožnil.
67. Žalovanému pak nelze vytýkat ani to, pokud za určitý mezník v povědomí o tom, že se na provozování přepravy přes aplikaci UBER vztahují pravidla taxislužby podle zákona o silniční dopravě, označil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 9 As 291/2016 - 136. K přestupku žalobce přitom došlo cca půl roku po vyhlášení tohoto rozsudku, který byl svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, a profesionál poskytující služby v tomto oboru se měl s takto zásadními judikatorními závěry seznámit. V tomto ohledu soud neshledává ničeho závadného na tom, že protiprávní jednání spáchané po vydání uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu začal správní orgán prvního stupně, resp. žalovaný postihovat již přísněji.
68. Pokud jde o subnámitku, jejímž prostřednictvím žalobce upozornil, že v rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace UBER jako o organizované skupině, je třeba přisvědčit žalovanému, že uvedená námitka se zcela míjí s předmětem nyní posuzované věci. Sám žalobce ostatně v podané žalobě výslovně připustil, že v Napadeném rozhodnutí žalovaný

takovou úvahu nerozvíjí. Soud nicméně nad rámec nezbytného odůvodnění v tomto směru poukazuje na závěry vyslovené k obsahově odpovídajícím námitkám v jeho recentním rozsudku ze dne 18. 5. 2020, čj. 9 A 117/2018 - 49.

69. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, které Napadenému rozhodnutí vytykaly, že jako přitěžující okolnosti bralo v úvahu skutečnosti, které případně samy o sobě zakládají skutkovou podstatu samostatného přestupku, konkrétně, že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno, nebylo vybaveno taxametrem a řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
70. Soud předně k souvisejícím námitkám konstatuje, že výčet přitěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní a správní orgány mohou či dokonce musí při řádném zdůvodnění vzít jako přitěžující okolnost i jinou skutečnost, má-li na posouzení celkové závažnosti přestupku vliv (ani zákon o silniční dopravě neobsahuje žádné výslovné vymezení přitěžujících a ani polehčujících okolností).
71. Podle soudu zde k porušení žádné ze zásad správního trestání, a to ani zásady *nullum crimen nulla poena sine lege*, akcentované žalobcem při jednání, nedochází. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřipustné – z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání – toliko tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě byla totiž podřazena právě pod správní delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem úzce provázány.
72. Soudu dále neuniklo, že v posuzovaném případě shora uvedené přitěžující okolnosti, které skutečně v jiných případech mohou naplňovat samostatné skutkové podstaty přestupků podle zákona o silniční dopravě, bral správní orgán prvního stupně již od zahájení správního řízení konzistentně a transparentně za okolnosti subsumované pod přestupkem podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona, tj. provozování taxislužby vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Již z oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 5. 9. 2018 se jednoznačně podává, že za tato další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě nelze žalobce s ohledem na to, že taxislužba byla provozována neevidovaným vozidlem, sankcionovat, a proto tato zjištění nejsou samostatným předmětem řízení. Obdobně se vyjádřilo Prvostupňové i Napadené rozhodnutí, postup správních orgánů tak lze těžko označit za překvapivý. Žalobce tedy po celou dobu přestupkového řízení znal předběžnou právní kvalifikaci kontrolou zjištěných porušení právních předpisů na úseku provozu taxislužby, zastávanou příslušnými správními orgány, jeho procesní obrana tak nemohla být v tomto směru jakkoli oslabena, natož aby byly porušeny žalobcem nespecifikované zásady správního trestání. Potud tak neobstojí jeho námitky poukazující na porušení práva na obhajobu, resp. práva na spravedlivý proces.
73. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě tak správní orgány nekladly žalobci k tíži z pohledu viny, ale zohlednily je jen v rámci stanovení výše pokuty. Takový postup přitom zdejší soud považuje za zcela odůvodněný, neboť tímto řešením správní orgány především zřetelně odlišily výrazně závažnější protiprávní jednání žalobce (včetně ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to především v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle) od pouhého administrativního deliktu, který by mohl

spočívat v provozování sice řádně vybaveného vozidla, k tomu autorizovaným řidičem, jež však pouze dopravce opomněl nahlásit do příslušné evidence, či bylo z evidence vyřazeno. Celkovou závažnost jednání žalobce pak nepochybně zvyšovala i vědomá absence označení vozidla taxislužby příslušnou svítilnou, která citelně znesnadňovala identifikaci vozidla v běžném městském provozu jako vozidla taxislužby, a to zejména pro účely provádění kontrol správním orgánem prvního stupně. Z okolností projednávaného případu však nade vši pochybnost plyne, že žalobce zcela vědomě počítal s tím, že se na něj regulace provozu taxislužby nevztahuje vůbec, a tím o dílčím administrativním opomenutí nemůže být řeč. V tomto ohledu tedy nelze správním orgánům ničeho vytýkat, jejich postup je naopak adekvátním odrazem pravidel plynoucích ze zásady individualizace sankce.

74. Žalobce dále namítal, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Uvedl, že „nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze Nejvyšší správní soud dovodil, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky Nejvyššího správního soudu, kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu“. Podle žalobce se správním orgánem uváděná rozhodnutí vůbec netýkala skutku žalobci vytýkaného, a není tak možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby.
75. Ani v tomto případě se soud se žalobcem neztotožnil. Správní orgány žalobcem zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy nad případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobci. Uvedená rozhodnutí správních soudů se přitom týkala skutků, které byly spáchány při provozování taxislužby, tedy v rámci skutkově podobného jednání. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřípustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti žalobce nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.
76. Soud v této souvislosti přistoupil přímo k posouzení námitek, jimiž žalobce poukazoval na to, že mu byla uložena likvidační sankce.
77. V tomto směru soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek 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. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.
78. Nejvyšší správní soud v žalobcem připomínaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008 - 133, zdůraznil, že „likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila 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. (...) 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. 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 vyplynuly 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 vyžádají 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.“

79. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, čj. 1 As 254/2016 - 39, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem“.
80. Z těchto závěrů dle přesvědčení soudu zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání.
81. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobce ve správním řízení netvrdil žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že by pro něj mohla být uložena pokuta likvidační. Byl-li by žalobce přesvědčen, že správní orgán prvního stupně uložil pokutu v likvidační výši, bylo na něm, aby při podání odvolání konkrétně uvedl, z jakých důvodů se domnívá, že je pro něj výše uložené pokuty likvidační a svá tvrzení doložil. Žalobce však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v průběhu správního řízení před vydáním Prvostupňového rozhodnutí ani v průběhu odvolacího řízení neuváděl, přestože byl v oznámení o zahájení řízení výslovně k jejich doložení vyzván a poučen o důsledcích případné procesní pasivity. Za tohoto stavu nelze dle přesvědčení soudu správními orgány vytýkat, že k osobním a majetkovým poměrům žalobce nepřihlédly. Jak vyplývá ze shora označeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008 - 133, které obsáhle pojednává o přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku či jiného správního deliktu, předpokládá se určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů [cit. „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 (...)“].

82. Namítá-li tedy žalobce, že žalovaný nezkoumal, zda uložená pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na str. 8 Napadeného rozhodnutí, kde žalovaný plně v souladu se shora popsanými východisky zdůraznil, že „*v průběhu správního řízení ani v podaném odvolání však dopravce příslušným správním orgánům neposkytl o svých osobních a majetkových poměrech žádné relevantní informace, ani tyto poměry žádným způsobem nedoložil a to i přesto, že k tomu byl vyzván v oznámení o zahájení řízení*“, a uzavřel, že žalobce „*nijak netvrdí, že by se jeho majetkové poměry lišily od ostatních dopravců v pražské taxislužbě, kterým jsou pokuty v obdobných výších ukládány zcela běžně*“.
83. Podle soudu přitom nic nenasvědčuje tomu, že by snad uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak dle soudu předmětná výše pokuty sledovala naplnění jejího sankčního i preventivního účelu. Indikátorem likvidačního charakteru přitom v tomto směru nemůže být ani žalobcem akcentovaná výše průměrného výdělku v relevantním odvětví, neboť ta sama o sobě o majetkových poměrech žalobce ničeho relevantního nevypovídá. Úhrada pokuty žalobce jistě zasáhla, to však souvisí se samotnou podstatou trestu. Je totiž nutné brát v úvahu to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry. Soud pro úplnost podotýká, že dokonce ani případná nízká ziskovost či přímo ztrátovost žalobce (kterou však žalobce v nyní posuzované věci ani relevantně netvrdil, natož aby ji jakkoli dokazoval) by přitom bez dalšího neopravňovala správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 5 As 47/2019 - 36). Jak také uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58: „*(v) případě ukládání sankce a posuzování jejího likvidačního charakteru na obchodní společnost (zde podnikající fyzickou osobu) nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku, nýbrž též z dalších skutečností, jako je např. obrat společnosti a její obchodní aktivity, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu*“ (obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, čj. 4 As 53/2015 - 26).
84. Nadto žalovaný správně upozornil v Napadeném rozhodnutí žalobce, že může požádat – za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů – příslušný orgán o rozložení splatnosti pokuty do splátek.
85. Soud tedy v tomto směru uzavírá, že správní orgány v souladu s dříve uvedeným nevybočily z mezí daných usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008 - 133.
86. Soud nepřisvědčil ani poslední dílčí námitce, kterou žalobce brojil proti tomu, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Zdejší soud poukazuje např. na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019 - 28, dle nichž „*Nejvyšší správní soud se s hodnocením*

krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezbaví případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“.

87. Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. Ani tuto žalobní námitku tedy neshledal důvodnou.
88. Soud přitom s ohledem na všechny zmíněné aspekty neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. ve prospěch žalobce, protože tato nebyla uložena v jakkoli nepřiměřené výši.
89. Soud pak pro úplnost podotýká, že neopomněl ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013 - 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, posoudit (nad rámec žalobcem vznesených žalobních bodů) okolnosti související se změnou zákona o silniční dopravě po nabytí právní moci Napadeného rozhodnutí. Soud zohlednil, že zákonem č. 115/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**zákon č. 115/2020 Sb.**“), došlo k liberalizaci právní úpravy taxislužby ve vztahu k využívání populárních mobilních aplikací, včetně aplikace UBER (v tomto směru soud v podrobnostech pro větší stručnost odkazuje na obecnou i zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 115/2020 Sb. – viz sněmovní tisk č. 431/0, 8. volební období, od 2017, digitální repozitář, www.psp.cz). Současně však soud nemohl přehlédnout, že i po novele provedené zákonem č. 115/2020 Sb. se ve vztahu k poskytování (a zprostředkování) přepravy za použití aplikace UBER uplatní celá řada omezujících pravidel chování. Soud přitom neměl s ohledem na obsah správního spisu pochybnosti o tom, že takové skutky žalobce, za něž byl žalobce postihnut Prvostupňovým a Napadeným rozhodnutím, by bylo třeba považovat za protiprávní i podle nové právní úpravy. Ze správního spisu je totiž zjevné, že v posuzované věci nebyly naplněny mj. podmínky stanovené novou právní úpravou pro poskytování přepravy na základě objednávky provedené elektronickými prostředky jinou než hlasovou službou [jde nejen o nedodržení označení vozidla taxislužby evidenční nálepkou dle § 21 odst. 1 písm. a), ale především o všechny povinnosti uložené v § 21 odst. 6 zákona o silniční dopravě ve znění zákona č. 115/2020 Sb., včetně povinnosti sdělit před zahájením přepravy údaje o dopravci, který přepravu poskytne, kterými jsou

jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení, obchodní firma nebo název, adresa sídla a identifikační číslo, resp. údaje o řidiči taxislužby, který přepravu provede, kterými jsou jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení]. Z uvedeného důvodu soud nepochyboval o tom, že jakkoli novou právní úpravou došlo k nikoli nevýznamné liberalizaci v předmětné oblasti, nelze uzavřít, že by se v důsledku novelizace provedené zákonem č. 115/2020 Sb. stalo jednání žalobce jednáním v souladu s právem. Z uvedených důvodů proto soud nemohl přistoupit ke zrušení Napadeného rozhodnutí ani ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 3528/2017 Sb. NSS,

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

90. Ze všech uvedených důvodů tedy soudu nezbývá, nežli žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
91. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 5. října 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu