



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **NoMa transport s.r.o.**, IČO: 05915678
sídlem J. Hory 1596, Kladno
zastoupená Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. 89/2019-190-TAXI/3

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 7. 2019, č. j. 89/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 7. 2018, č. j. MHMP 1152085/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a ve zbytku jej potvrdil. Alternativně se žalobkyně domáhala snížení uložené pokuty.
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“) tím, že
 - dne 11. 10. 2017 od 10:03 do 10:13 hodin na trase z Václavského náměstí 25, Praha 1 do ulice Za Brumlovkou 2, Praha 4 provozovala v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě taxislužbu vozidlem zn. VW Golf, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, a v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistila, aby ve vozidle při jeho provozu byl doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie,
 - dne 24. 11. 2017 od 09:58 do 10:10 hodin na trase z ulice Národní 1022/27, Praha do ulice V Pevnosti 4, Praha provozovala v rozporu s § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě taxislužbu vozidlem zn. Škoda, SPZ: X, které nebylo vozidlem taxislužby, a v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistila jako podnikatel v silniční dopravě, aby ve vozidle při jeho provozu byl doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie,
 - dne 17. 4. 2018 od 21:12 do 21:16 hodin na trase z Uhelného trhu 2, Praha 1 do ulice Plská 6, Praha 5 provozovala v rozporu s § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě taxislužbu vozidlem zn. Škoda Fabia, SPZ: X, které nebylo vozidlem taxislužby, a v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistila jako podnikatel v silniční dopravě, aby ve vozidle při jeho provozu byl doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.
3. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za výše uvedené přestupky pokutu ve výši 350 000 Kč a povinnost k úhradě nákladů řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím snížil pokutu na částku 325.000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

4. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že v předmětném přestupkovém řízení neprojednal skutek ze dne 2. 5. 2018, neboť v případě přepravy ze dne 11. 10. 2017 bylo řízení zahájeno příkazem dne 27. 4. 2018, skutek ze dne 2. 5. 2018 tak byl spáchán až po zahájení řízení, a proto jej podle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „PřesZ“) nelze projednat ve společném řízení.
5. Žalovaný uvedl, že žalobkyně nerozporovala samotná jednání, za která byla sankcionována. Podle žalovaného není přiléhavá argumentace, že žalobkyni nelze postihovat za porušení povinností postihujících „klasickou“ taxislužbu. Vrchní soud v Olomouci v usneseních ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017 - 507 a ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017 - 168 pouze popisoval činnost provozovatele aplikace Uber a

konstatoval, že se jedná o jiný druh dopravy, ale neuvedl jaký. Tyto úvahy však byly překonány nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136. Žalovaný měl za to, že předmětné přepravy odpovídaly specifickými rysy taxislužbě, neboť se jednalo o vnitrostátní přepravu provedenou malým vozidlem dle požadavku cestujícího, nikoliv po předem stanovené trase. Každá přeprava formou taxislužby je uskutečňována na základě předchozí smlouvy, ať už písemné či ústní. Základní povinností dopravce taxislužby je použít k provozování taxislužby vozidlo, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby dle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, a aby ve vozidlech byl doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie. Žalobkyně obě tyto povinnosti porušila.

6. Správní orgán I. stupně provedl i zhodnocení, zda se jednalo o dopravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě (přeprava na základě písemné smlouvy – pozn. městského soudu). Tento způsob přepravy vyžaduje uzavření písemné smlouvy a zajištění výbavy vozidla těmito smlouvami nebo jejich kopiemi. Tato výjimka podle žalovaného míří na případy předchozího sjednání přepravy za jízdné bez ohledu na vzdálenost. Aplikace Uber však nabízí operativní přepravu za jízdné dle ujeté vzdálenosti, objednateli není předem známá druhá smluvní strana, zná jen křestní jméno či přezdívkou, a identifikační údaje zjistí až z faktury, ani řidič jako zástupce dopravce nezná předem informace o přepravovaných osobách. Aplikace Uber tak nesplňuje požadavky § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, vozidla taxislužby musí být označena a vybavena předepsanými náležitostmi, včetně taxametru, střešní svítilny a obchodního jména dopravce. Žalovaný uvedl, že i kdyby šlo o smlouvu ve prospěch třetí osoby, musí být strany dostatečně identifikovány, aby bylo patrné, mezi kým vznikl závazek. Není relevantní, že lze strany identifikovat dodatečně, protože § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě vyžaduje vybavení vozidla přímo smlouvami nebo jejich kopiemi. Podle žalovaného nebyl relevantní způsob výpočtu a vyúčtování jízdného ani tvrzená nemožnost žalobkyně obohatit se na úkor cestujícího.
7. Za závažnější přestupek považoval žalovaný ve shodě se správním orgánem I. stupně provozování taxislužby vozidly, která nebyla vozidly taxislužby. Cílem tohoto požadavku je zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě z hlediska bezpečnosti provozu a cestujících, práv cestujících či plnění daňových povinností. Na evidenci vozidla jsou pak vázány další povinnosti (vybavení taxametrem, označení vozidla). Naopak absence evidence vozidla má vliv i na odpovědnost dopravce a možnost kontroly plnění zákonných povinností dozorovými orgány. Žalovaný hodnotil závažnost jako vysokou, neboť motivace jednání souvisela se snahou používat aplikaci populární mezi turisty za nízkého rizika kontroly. Žalobkyně nesplnila informační povinnost vůči státu a cestujícím a zároveň narušila podnikatelské prostředí. Žalobkyně páchala přestupky podle žalovaného v období 11. 10. 2017 - 17. 4. 2018 ve třech prokázaných případech. Přestupek nezajištění přítomnosti dokladu o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie ve vozidle hodnotil žalovaný za méně závažný.
8. Žalovaný uvedl, že žalobkyně neposkytla součinnost při zjišťování svých majetkových poměrů, v mezích maximální výše pokuty jsou správní orgány vázány zákazem uložení likvidační sankce, majetkové poměry nejsou kritériem pro určení výměry sankce ve výčtu § 38 PřesZ. Žalobkyně nezveřejnila žádné relevantní informace pro posouzení majetkové situace ani v obchodním rejstříku. S ohledem na rozsudky NSS ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 - 41 a ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 As 25/2011 - 68 žalovaný uvedl, že pokud

judikatura před více než 10 lety shledala, že pro dopravce podnikajícího s jedním vozidlem jako řidič nemůže být pokuta ve výši 100 000 Kč bez dalšího likvidační, nemůže být likvidační ani cca 3x vyšší pokuta pro žalobkyni, která podniká v mnohem větším rozsahu. K poukazu žalobkyně na případ obdobných skutků a jejich rozsahu, v němž byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 13. 4. 2018, č. j. MHMP 582193/2018 uložena pokuta ve výši 150 000 Kč žalovaný uvedl, že v rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí konstatoval, že pokuta byla nepřiměřeně nízká, avšak nemohl přistoupit k jejímu zvýšení kvůli zákazu změny rozhodnutí v neprospěch. Tento jednorázový exces podle žalovaného nezakládá ustálenou rozhodovací praxi. Když žalobkyně pokračovala v přepravách i po vynesení rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, nesla podle žalovaného riziko vyšší pokuty. Žalobkyně spáchala více deliktů, přičemž v současnosti správní orgán I. stupně standardně ukládá pokutu ve výši 150 000 Kč za jednotlivé porušení. Podle žalovaného se nejedná o spor o povaze smlouvy, ale o úmyslnou a programovou ignoraci právních předpisů. Pokuta ve výši 325 000 Kč z maximální zákonné výše 525 000 Kč není podle žalovaného nepředvídatelná nebo nepřiměřená.

9. Pro účely určení výše pokuty považoval žalovaný za nejzávažnější skutek přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silničním provozu v případě vozidla Škoda Fabie, SPZ: X. K ostatním skutkům přihlížel jako k přitěžujícím okolnostem. Žalovaný akceptoval částečně námitku žalobkyně ohledně výše pokuty a snížil pokutu na 325 000 Kč, která odpovídá výši pokut za obdobné skutky v Praze ve stejném období. Při spáchání 6 přestupků třemi skutky nelze pokutu při horní hranici zákonné sazby bez dalšího považovat za nepřiměřenou, nepředvídatelnou či likvidační, byť bude citelným zásahem do hospodaření žalobkyně. Podle žalovaného byla dlouho před spácháním skutků medializována stanoviska správního orgánu I. stupně k provozu taxislužby pomocí aplikace Uber a pokuta bude představovat negativní důsledek protiprávního jednání s represivním i výchovným účinkem. K tomu žalovaný poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133. Žalovaný odkázal také na možnost rozložení úhrady pokuty do splátek podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v rozhodném znění.

III. Žaloba

10. V prvním žalobním bodu žalobkyně uvedla, že ve společném řízení měl být projednán i skutek ze dne 2. 5. 2018, který byl projednán v řízení pod sp. zn. S-MHMP 687426/2018 ODA-TAX, neboť byl spáchán dříve, než bylo se žalobkyní zahájeno přestupkové řízení pro sbíhající se přepravy. Nebyl tak důvod aplikovat § 88 odst. 3 PřesZ. Řízení o skutku ze dne 11. 10. 2017 nemohlo být zahájeno vydáním příkazu dne 27. 4. 2018, neboť podle § 78 odst. 2 PřesZ je řízení zahájeno buďto doručením oznámení o zahájení řízení nebo ústním vyhlášením takového oznámení.
11. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítla, že kontrola byla zahájena a provedena nezákonně. Podle názoru žalobkyně může provést kontrolu v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“) pouze kontrolní orgán a nikdo jiný. Samotnou kontrolu pak provádí pouze pověřená fyzická osoba a za zákonných podmínek může přizvat jinou fyzickou osobu k účasti na kontrole, avšak tato přizvaná osoba nemůže samostatně provádět kontrolní úkony či části kontrol, včetně zahájení. V řešeném případě však byla kontrola zahájena nástupem cestujících, tedy

přizvanými osobami, které dále prováděly kontrolní úkony. K takovému postupu však nebyly oprávněny, neboť institut přizvaných osob míří zejména na odborníky či znalce, kteří mohou přispět k dosažení účelu kontroly. Nadto nebylo prokázáno, že byla účast přizvaných osob na kontrole potřebná, resp. účelná k dosažení účelu kontroly. Jestliže byla kontrola od počátku nezákonná, nelze na jejích závěrech postavit sankční rozhodnutí. Kontrolní protokol není nadán presumpcí správnosti či pravdivosti, pokud tedy nebyl i s ohledem na čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod proveden výslech kontrolující osoby, resp. přizvaných osob, řízení bylo nezákonné.

12. V třetím žalobním bodu žalobkyně namítla, že jí byla uložena nezákonná a nepřiměřená sankce bez srovnání se skutkově obdobnými případy. Žalovaný neodůvodnil, z jakých jiných skutkově obdobných případů při své úvaze o výši pokuty vycházel. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 13. 4. 2018, č. j. MHMP 582193/2018, kterým byla za obdobné přestupky uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za vyšší počet přestupků v obdobném období. Ukládání sankcí ve věci přeprav skrze aplikaci Uber je nejednotné a správní orgány za totožné přestupky výši pokuty neustále zvyšují, a to bez řádného odůvodnění. Podle žalobkyně vedlo k uložení nepřiměřené výše trestu *politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby*, a to bez ohledu na osobu žalobkyně.
13. Žalobkyně měla za nepodloženou tezi to, že by v případě neplnění generálně preventivní funkce nižšími pokutami mělo docházet ke zvýšení pokut, neboť v českém právním prostředí není možné výše pokut zjistit. V případě prvního skutku nebyl rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 – 136 znám, judikatorní praxe byla v době vytýkaného jednání nestálá a nebylo postaveno najisto, že přepravy skrz aplikaci Uber jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Naopak v relevantní době byla známá usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017 - 507 a ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017 - 168, ze kterých podle žalobkyně vyplýval závěr, že přepravy skrz aplikaci Uber nejsou klasickou taxislužbou. K tomu měl žalovaný přihlídnout především při posuzování otázky společenské nebezpečnosti a výše sankce. Podle žalobkyně není v souladu se zákonem, pokud žalovaný posuzoval jinak jednání spáchané před říjnem 2017 a po říjnu 2017.
14. Žalovaný považuje žalobkyni při stanovování výše pokuty za součást organizované skupiny, což žalobkyně dovozovala i z jiných správních rozhodnutí žalovaného. Samotné úvahy žalovaného o organizované skupině však zakládají bez dalšího nezákonnost celého napadeného rozhodnutí. Žalovaný k tomu navíc neprovedl žádné dokazování. Žalovaný postupoval podle žalobkyně rozporně, když odůvodňoval výši pokuty s ohledem na § 41 odst. 2 PřesZ a v jiné části napadeného rozhodnutí s ohledem na § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Žalovaný nemůže automaticky bez zdůvodnění využít fakultativní možnosti zvýšení horní hranice pokuty podle § 41 odst. 2 PřesZ. Žalobkyně považovala za nepřijatelné, že správní orgán I. stupně hodnotil jako přítěžující okolnost neplnění povinností (povinné označení a vybavení vozidla a oprávnění řidiče taxislužby), které mohou být samostatně sankcionovány pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Za přítěžující okolnost nelze vybrat skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Žalobkyně tak byla trestána i za jiný přestupek, za který nemohla být z podstaty potrestána, a to že její vozidlo nebylo řádně označeno a vybaveno taxametrem a že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Správní orgán I. stupně si přitom byl vědom toho, že nemůže vést řízení pro tyto delikty. Za nezákonnou měla žalobkyně i úvahu o ohrožení řádného vedení účetnictví. Objektem

vytýkaného jednání nebyl zájem na řádném vedení účetnictví a taková skutková podstata nemůže být přičítána jako přitěžující okolnost. Vytýkané skutkové podstaty pak neslouží ani k ochraně spotřebitele, úvahy žalovaného o poškození spotřebitelů je tak třeba odmítnout. Správní orgány tak porušily právo žalobkyně na spravedlivý proces, neboť ji trestaly i za jednání, o kterých žalobkyně od počátku řízení nevěděla, že jsou jí kladeny za vinu.

15. Rovněž není možné vést úvahy o likvidační výši pokuty s ohledem na rozsudky NSS. Odkazované rozsudky (sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013 a 6 As 266/2014) se netýkaly skutku vytýkaného žalobkyni a jen to, že šlo o oblast taxislužby, neznamená, že mají aplikační význam i pro nynější věc. Správní orgány nedodržely požadavky vyplývající z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, podle kterého v případě odmítnutí doložit majetkové poměry musí správní orgány postupovat do určité míry obdobně podle § 68 odst. 4 trestního zákoníku. Odkazované rozsudky NSS řešily pokutu ve výši kolem 100 000 Kč, avšak v posuzovaném případě žalovaný uložil pokutu ve výši 325 000 Kč, což rozsudky neřešily. Úvaha o možnosti splátek není relevantní. Délka řízení byla nepřiměřeně dlouhá a správní orgány měly k této skutečnosti přihlídnout při stanovení sankce, jak analogicky vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3300/2013. Žalobkyně byla pravomocně potrestána až 20 měsíců od spáchání prvního skutku.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že PřesZ umožňuje v § 90 odst. 1 rozhodnout příkazem a podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“) může být vydání příkazu prvním úkonem v řízení. Řízení tedy bylo zahájeno doručením příkazu ze dne 26. 4. 2018 žalobkyni, a to dne 27. 4. 2018. Skutek z 2. 5. 2018 proto nemohl být projednán ve společném řízení.
17. Žalovaný doplnil, že NSS v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 - 26 neshledal porušení kontrolního řádu v souvislosti se zahájením kontroly taxislužby prizvanými osobami kontrolním nákupem, které předcházelo oznámení o zahájení kontroly. Postup měl NSS za legitimní, aby nebyla kontrola prozrazena a neztratila tak smysl. Žalovaný poukázal na to, že judikatura ohledně povahy kontrolního protokolu jako veřejné listiny je nejednotná, ale dle judikatury NSS je kontrolní protokol veřejnou listinou a může být jediným důkazem o spáchání přestupku. V řešeném případě však správní orgány vycházely z více podkladů, na jejichž základě byl skutkový stav spolehlivě prokázán, žalobkyně nezpochybnila skutková zjištění v kontrolních protokolech a výsledch kontrolního pracovníka nebyl třeba.
18. Žalobkyně nerozporovala skutkové okolnosti, ale jejich právní hodnocení. Žalovaný na právním posouzení setrval, argumentace žalobkyně byla postavena na názoru Vrchního soudu v Olomouci, který se nezabýval povahou přeprav, ale činností společnosti Uber. Ani po rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136 žalobkyně nezměnila zajištění podmínek zákona o silniční dopravě pro taxislužbu.
19. Žalovaný uvedl, že výši pokuty určil s ohledem na obdobné případy, obecné zásady správního řízení, dobu spáchání, polehčující i přitěžující okolnosti a individuální posouzení významu a závažnosti přestupkového jednání. Od října 2017 do dubna 2018 byly v jednotlivých případech dopravců ukládány pokuty v rozmezí 70 000-150 000 Kč s ohledem na individuální okolnosti. V posuzovaném případě však došlo k uložení pokuty

za 3 skutky. Zohledněno bylo např. i to, zda žalobkyně zcela rezignovala za plnění zákonných povinností či zda projevovala alespoň nějakou snahu. Pokud by tyto další okolnosti nebyly zohledněny, musela by být uložena stejná sankce při opomenutí evidovat vozidlo v důsledku jen administrativního pochybení při současném splnění dalších zákonných povinností. To však není možné. Žalovaný vycházel z § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě a zohlednil rovněž další skutečnosti jako neoznačení vozidla svítilnou, názvem (firmou) žalobkyně, nevybavení vozidla taxametrem. Jinak by nebyl přestupek hodnocen jako natolik závažný, neboť by nedošlo k tak závažnému porušení zájmu na ochraně spotřebitele a poškození trhu. Žalovaný neshledal ani polehčující okolnost v tom, že přepravy provedly osoby, které jsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby; nejednalo se tak o osoby, u nichž by byla prověřena delikttní minulost a zajištěn požadavek věku, čímž došlo i k porušení zájmu na ochraně cestujícího a bezpečnosti silničního provozu. I v návaznosti na debatu na půdě Poslanecké sněmovny v souvislosti s aplikacemi typu Uber, kdy ke změně pravidel nedošlo a je platná přísnější úprava taxislužby, vešlo ve známost, že na přepravu skrze aplikaci Uber dopadá úprava taxislužby. Žalobkyně i poté úmyslně podnikala v rozporu s právními předpisy, což odůvodňuje vyšší sankci než v předcházejících obdobích. Pokud dosavadní sankce neodrazuje od protiprávního jednání, nelze očekávat, že budou ukládány stále stejné pokuty.

20. Zástupce žalobkyně zastupuje většinu dopravců využívajících aplikaci Uber, proto je seznámen se správní praxí při určování výše pokuty. Dopravci a řidiči využívající aplikaci Uber v případě kontroly kontaktují stejného právního zástupce, následně mají téměř jednotné právní zastoupení a shodnou argumentaci. Uložené sankce jsou hrazeny z účtu právního zástupce žalobkyně. Žalobkyni tak v rámci spolupráce se společností Uber muselo být dobře známo, že svým protiprávním jednáním získává neoprávněnou konkurenční výhodu. Na možnost uložení vyšší sankce podle § 41 odst. 2 PřesZ reagoval zákonodárce novelou zákonem č. 304/2017 Sb., kterou došlo ke snížení horní hranice sazby za přestupky tak, aby v případě více přestupků zůstaly sazby přibližně stejné či jen mírně vyšší. V postupu zvýšení horní hranice sazby neshledal NSS v rozsudku ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 264/2018 - 36 žádnou vadu.
21. Osobní a majetkové poměry právnické osoby se obecně při určování výše sankce neposuzují, výše pokuty nesmí být likvidační, ale musí být represivní a mít výchovný účinek. Judikatura NSS odkazovaná v napadeném rozhodnutí se sice týkala jiných přestupků, ale v oblasti taxislužby, a především se týkala úvah o posouzení likvidačního charakteru pokuty. Žalobkyně neposkytla údaje pro posouzení její finanční situace, a přesto rozporuje posouzení likvidačních dopadů. Žalobkyně má i jiná podnikatelská oprávnění, kdyby byla v tíživé situaci, jistě by předložila podklady, ze kterých by to vyplynulo. Protože doklad nepředložila, nelze usuzovat na likvidační charakter pokuty. Žalovaný poukázal na to, že lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu jsou pouze pořádkové, s jejich překročením není spojen negativní následek či uložení nižší sankce, a že správní orgány jsou vázány promlčecími lhůty. Za nepřiměřenou délku řízení by žalovaný považoval dobu mnohem delší, než jsou promlčecí lhůty, zakotvené v PřesZ. Žalovaný neshledal, že by v řešené věci bylo vedeno řízení po nepřiměřeně dlouhou dobu. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

V. Doplnění žaloby

22. Žalobkyně dne 26. 1. 2021 k již uplatněnému třetímu žalobnímu bodu doplnila, že správní orgány jako přítěžující okolnost hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné

pouze u provozování evidovaným vozidlem taxislužby a takovými úvahami o přítěžujících okolnostech je zvyšována výše správní sankce. Uvedla, že podstatou přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je pouze to, že dopravce v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Další zákonné povinnosti, které se vztahují k evidovanému vozidlu (konkrétně žalobkyně poukázala na povinnost označit vozidlo nápisem TAXI, označením dopravce a vybavit vozidlo taxametrem), proto nemohou být přítěžující okolností k této skutkové podstatě. Správní orgány tedy skrytě žalobkyni postihly za nesplnění dalších povinností, které však spáchat nemohla a nesprávně posoudily přítěžující a polehčující okolnosti jednání.

VI. Jednání ve věci

23. Jednání ve věci se uskutečnilo 28. 1. 2021. Žalobkyně setrvala na svém dosavadním procesním postoji. K již uvedeným žalobním bodům dodala, že soudní praxe v době prvního skutku nepovažovala poskytování služeb prostřednictvím aplikace UBER za taxislužbu. Tento názor byl zvrácen judikaturou Nejvyššího správního soudu až později v roce 2018. Podle žalobkyně je rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně rozporné, neboť v rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že při ukládání pokuty se vychází z asperační zásady podle § 41 odst. 2 PřesZ, nicméně následně využívá i zásadu absorpční. Podle žalobkyně však musí být jasné dané, na základě čeho správní orgán jako quasi trestní tribunál rozhoduje, dokonce v návěti právní věty by mělo být řečeno, na základě čeho je ukládán trest.
24. Žalovaný rovněž setrval na svém procesním postoji. K již uvedenému poukázal na to, že na počátku přeprav prostřednictvím aplikace UBER mohl provozovatel být oprávněného názoru, že se účastní toliko sdílené ekonomiky. Postupem času, jak se vyvíjela ekonomika a praxe prvostupňový orgán změnil výše pokut v návaznosti na významné události. Těmi byly např. rozsudky nebo novela č. 304/2017 Sb. Na půdě Poslanecké sněmovny totiž probíhala debata, zda by se pravidla pro služby typu Uber měly upravit, změnit. Úprava se poté zpřísnila, těžko po ní mohl někdo tvrdit, že nevěděl, že je povinen mít evidované vozidlo, mít živnostenské oprávnění atp. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně dopustila několika stejných přestupků a bylo jí na základě předchozích kontrol zřejmé, že podniká nedovoleným způsobem, vedlo to k tomu, že mu za tři případy byla uložena pokuta původně 350.000 Kč, později snižená žalovaným na 325.000 Kč. Asperační zásada byla zvolena proto, že v poměrně dlouhém období došlo k trojnásobnému jednání žalobkyně. K tomu, že u žalobkyně bylo přihlédnuto k přítěžujícím okolnostem – porušení povinností, které se týkají provozovatele taxislužby – žalovaný uvedl, že je třeba rozlišovat závažnost situace. Jiná společenská škodlivost nastává tehdy, pokud neevidované vozidlo např. řídí oprávněný řidič taxislužby a jindy, kdy ani tyto povinnosti nejsou splněny. Pokud by nemohla být takto rozlišena závažnost situace, kdy někdo nesplní třikrát žádné povinnosti pro taxislužbu a vedle to závažnost situace, kdy všechny podmínky budou splněny, avšak nebude splněna pouze evidence. Žalovaný byl rovněž názoru, že délka řízení podle PřesZ nemá vliv na výši trestu, pouze uplynutí doby vede k promlčení přestupku.
25. Městský soud neprovedl důkaz rozhodnutími správního orgánu I. stupně ze dne 20. 8. 2018, č. j. MHMP 1197119/2018 a žalovaného ze dne 27. 9. 2019, č. j. 113/2019-190-TAXI/3, jimiž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100.000 Kč za přestupky podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě za skutek ze dne 2. 5. 2018. Skutečnost, že skutek ze dne 2. 5. 2018 byl projednán samostatně a bylo o

něm takto rozhodnuto, není mezi procesními stranami sporná. Dále neprovedl důkazy, které navrhla žalobkyně: rozhodnutími žalovaného za stejné období a za obdobné skutky v letech 2017 – 2018, neboť tyto důkazy shledal nadbytečnými pro předmět projednávané věci. O výši ukládaných pokut žalovaným v tomto období má městský soud přehled z jiných věcí, které jsou u něho vedeny pod níže uvedenými spisovými značkami.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).
27. V posuzovaném případě byla žalobkyně potrestána za 3 skutky, kterými naplnila v jednočinném souběhu (ve všech třech případech) skutkové podstaty dvou přestupků, a to podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě.
28. Podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě platí, že: „(1) *Dopravce se dopustí přestupku tím, že [...] g) poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 [...]. (2) Dopravce se dopustí přestupku tím, že [...] w) v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího, [...].*”
29. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě platí, že: „[d]opravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby [...].”
30. Podle § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona o silniční dopravě platí, že: „[p]odnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie [...].“
31. Podle § 35 odst. 6 zákona o silniční dopravě platí, že: [z]a přestupek lze uložit pokutu do a) 70 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1, b) 350 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 [...].“
32. Úvodem se městský soud z úřední povinnosti zabýval s ohledem na pozdější novelizace zákona o silniční dopravě (zákonem č. 115/2020 Sb. a 337/2020 Sb.) otázkou, zda je pozdější právní úprava pro žalobkyni příznivější. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS totiž judikoval, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“. Pokud by pozdější úprava pro žalobkyni byla příznivější, byl by městský soud tedy povinen napadené rozhodnutí *ex officio* zrušit.
33. Městský soud přitom shledal, že v důsledku pozdějších novelizací došlo pouze k formálním změnám relevantních ustanovení - v letech 2017 a 2018 účinné ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) bylo s účinností od 1. 7. 2020 přesunuto do písm. f) téhož ustanovení, a stejně tak ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) bylo přesunuto do písm. u) téhož ustanovení. Věcně však zůstala úprava shodná, skutková podstata zůstala zachována - porušení předmětných povinností jsou nadále jednáními postižitelnými jako přestupek a nedošlo ani ke změně sazeb pokut. Pozdější právní úprava tak není pro žalobkyni příznivější.

34. Městský soud konstatuje, že nedošlo ani k zániku odpovědnosti žalobkyně za předmětné přestupky uplynutím promlčecí doby podle § 29 písm. a) PřesZ. V případě skutku ze dne 11. 10. 2017 počala běžet promlčecí doba dne 12. 10. 2017 (§ 31 odst. 1 PřesZ), ve vztahu k přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě by tak promlčecí doba 1 roku uplynula dne 12. 10. 2018 a ve vztahu k přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě by promlčecí doba 3 let uplynula dne 12. 10. 2020 (§ 30 PřesZ). Příkazem ze dne 26. 4. 2018, č. j. MHMP 656788/2018 byla však žalobkyně uznána vinnou z obou přestupků, došlo tak k přerušení promlčecí doby /§ 32 odst. 2 písm. b) PřesZ/, a proto se uplatnily promlčecí doby 3, resp. 5 let podle § 32 odst. 3 PřesZ. Promlčecí doba 3 let ve vztahu k přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě by uplynula dne 11. 10. 2020 a promlčecí doba 5 let ve vztahu k přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě by uplynula dne 11. 10. 2022. O skutku ze dne 11. 10. 2017 však bylo pravomocně rozhodnuto napadeným rozhodnutím, a to ke dni 25. 7. 2019.
35. Zbylé dva skutky byly spáchány později (24. 11. 2017 a 17. 4. 2018), a rovněž o přestupcích spáchaných těmito skutky bylo pravomocně rozhodnuto napadeným rozhodnutím, a proto lze bezpečně uzavřít, že nemohlo dojít k zániku odpovědnosti žalobkyně za tyto přestupky, když i u těchto přestupků došlo k včasnému přerušení promlčecí doby, a to oznámením o zahájení řízení ze dne 15. 5. 2018, č. j. MHMP 741394/2018 ve vztahu ke skutku ze dne 24. 11. 2017 a oznámením o zahájení řízení o přestupku ze dne 11. 6. 2018, č. j. MHMP 924554/2018 ve vztahu ke skutku ze dne 17. 4. 2018.
36. Pokud jde o podstatu projednávané věci, městský soud ve shodě se žalovaným předepisuje, že od druhé poloviny roku 2017 bylo právní povědomí ohledně poskytování přeprav přes aplikaci Uber již na podstatně vyšší úrovni než dříve a daná problematika byla značně medializovaná (např. v souvislosti s mediálně sledovaným projednáváním návrhu zákona č. 304/2017 Sb. ze dne 16. 8. 2017 účinného od 4. 10. 2017 na půdě Poslanecké sněmovny, které probíhalo od začátku roku 2017 do srpna 2017 a který se týkal mj. odstranění nedostatků dosavadní právní úpravy ve vztahu k provozování taxislužeb¹). Úměrně tomu se rovněž vyvíjela soudní judikatura, která postupně reagovala na otázky, které vyvstaly a souvisely s poskytováním této formy přepravy. Neobstojí proto tvrzení, že žalobkyně spoléhala na právní závěry učiněné v usneseních Vrchního soudu v Olomouci, dle nichž přeprava skrze aplikaci Uber není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní přepravu v oblasti dopravy. U skutku ze dne 11. 10. 2017 si žalobkyně mohla a měla být vědoma, že u výkonu taxislužby je právní úprava novelizována, že případná nelegální činnost taxislužby je přísněji postihována, a že právě řada otázek s tím spojených přinejmenším může být sporná. Výše uvedený právní názor byl poté v době spáchání skutků ze dne 24. 11. 2017 a 17. 4. 2018 překonán rozsudkem NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 – 136, z něhož bezpečně vyplývá, že na tuto činnost se nepochybně

¹ Důvodová zpráva k zákonu např. uvádí v části I. Obecná část, písm. A: „V oblasti taxislužby nedokáže současná právní úprava zajistit dostatečnou ochranu před nelegálně provozovanou taxislužbou. Možnost efektivních zásahů v rámci výkonu státního odborného dozoru a kontroly je omezena jen pro některé kontrolující subjekty (např. výběr kaucí) a okruh podezření, při kterých je lze aplikovat, zahrnuje jen část případů, ve kterých by jejich využití bylo účelné. Nevyvážené je i nastavení sankcí, kdy sankce za provozování tzv. černé taxislužby jsou zanedbatelné v porovnání se sankcemi, které hrozí oprávněným dopravcům za porušení dílčích povinností.“ V téže části písm. B důvodová zpráva uvádí: „V souvislosti s potřebou eliminovat provozování černé taxislužby se navrhuje přísnější trestání této nelegální činnosti. Navrhuje se přísnější trestání řidičů, kteří nemají oprávnění řidiče taxislužby ani tuto činnost nevykonávají ve vazbě na oprávněného dopravce, oproti řidičům, kterým chybí pouze oprávnění řidiče taxislužby.“

vztahují povinnosti dle zákona o silničním provozu. To, že poskytování přepravních služeb prostřednictvím aplikace Uber je provozováním taxislužby ve smyslu ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě a že při jeho provozování je třeba dbát povinností podle zákona o silniční dopravě, poté výslovně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019 – 32 /srov. odst. 29-31 cit. rozsudku/. O právním rámci, který je nezbytný aplikovat na danou věc tedy není podle názoru městského soudu žádných pochyb.

37. Městský soud podotýká, že žalobkyně nijak nezpochybňuje, že se skutky staly. Žalobními body žalobkyně napadá jednak procesní postup správních orgánů v předcházejícím přestupkovém řízení a jednak výši uložené pokuty a její odůvodnění.
38. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítla, že ve společném řízení měly být projednány všechny přestupky žalobkyně, tj. včetně skutku ze dne 2. 5. 2018 (celkem tedy 4 skutky ze dne 11. 10. 2017, 24. 11. 2017, 17. 4. 2017 a 2. 5. 2018).
39. Podle § 88 odst. 1 a 3 PřesZ platí, že:

„(1) 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 týž správní orgán, projednají se ve společném řízení.[...]

(3) Ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.”

40. Podle § 90 odst. 1 věty první PřesZ platí, že: „[s]právní orgán může o přestupku rozhodnout příkazem.“ Samotný PřesZ nevymezuje všechny podmínky, za nichž je možné příkazem rozhodnout; ty jsou zakotveny obecně i v § 150 správního řádu, podle jehož odst. 1 věty druhé platí, že: „[p]říkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.“ Platí poté, že pokud je o přestupku rozhodnuto příkazem jako prvním úkonem v řízení, je jeho doručením řízení zahájeno (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 167/2015 - 48, ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 – 39 či ze dne 5. 12. 2019, č. j. 7 As 284/2019 – 19).
41. Ze správního spisu soud zjistil, že v posuzovaném případě správní orgán I. stupně nejdříve zahájil řízení o skutku ze dne 11. 10. 2017, a to příkazem ze dne 26. 4. 2018, č. j. MHMP 656788/2018, doručeným žalobkyni dne 27. 4. 2018. Doručením příkazu žalobkyni bylo řízení o tomto skutku (v souladu s ustálenou judikaturou) zahájeno. Žalobkyně se tedy mylí, když dovozuje, že s ohledem na § 78 odst. 2 PřesZ řízení takto nemohlo být zahájeno.
42. Poté správní orgán I. stupně zahájil řízení o skutku ze dne 24. 11. 2017, a to oznámením o zahájení řízení ze dne 15. 5. 2018, č. j. MHMP 741394/2018, které bylo žalobkyni doručeno dne 15. 5. 2018, a o skutku ze dne 17. 4. 2018 oznámením o zahájení řízení ze dne 11. 6. 2018, č. j. MHMP 924554/2018, které bylo žalobkyni doručeno dne 11. 6. 2018. Všechna tato jednání žalobkyně (ať už řízení o nich bylo zahájeno kdykoliv) se však uskutečnila ještě předtím, než správní orgán I. stupně zahájil dne 27. 4. 2018 řízení o prvním skutku ze dne 11. 10. 2017. Usnesením ze dne 14. 6. 2018, č. j. MHMP 946684/2018 správní orgán I. stupně tato tři řízení proto spojil do společného řízení správně a v souladu s podmínkami § 88 odst. 3 PřesZ.

43. Stěžejní poté je, že první řízení o přestupku bylo zahájeno doručením příkazu dne 27. 4. 2018 avšak s tímto skutkem mohly být do společného řízení spojeny pouze ty skutky, které se staly před zahájením řízení o tomto prvním skutku. To platí pouze o skutcích ze dnů 24. 11. 2017 a 17. 4. 2018; v žádném případě to však již neplatí o skutku ze dne 2. 5. 2018, který se stal až po zahájení řízení o prvním „slučovaném“ skutku ze dne 11. 10. 2017. Ve vztahu ke skutku ze dne 2. 5. 2018 tak již nebyl splněn požadavek pro vedení společného řízení s ostatními třemi slučovanými skutky, stanovený v § 88 odst. 3 PřesZ, tj. že byl spáchán před zahájením řízení o jiném (tj. zde prvním přestupku). První žalobní bod tak není důvodný.
44. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítla, že kontrola byla nezákonně zahájena a dále prováděna přizvanými osobami a že nebyl proveden výslech kontrolujících osob, resp. přizvaných osob.
45. Městský soud předně poukazuje na to, že obdobnou argumentaci vznesl právní zástupce žalobkyně v žalobách proti nezákonnému zásahu. V souvislosti s jiným subjektem na straně žalobce byly v judikatuře správních soudů již vyřešeny otázky účasti přizvaných osob na kontrole, a to zda mohou přizvané osoby zákonně učinit úkon, jímž se kontrola formálně zahájí. V rozsudku ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30 NSS dospěl k závěru, že:

„[12] Již jen z prvního čtení kontrolního řádu je jasné, že tento zákon umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu totiž [k]ontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Dle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění (zvýraznění doplněno). Kontrolní řád pak v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Dle § 6 odst. 3 se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě [...] řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.

[13] NSS souhlasí se stěžovatelem, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.

[14] Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle jejich libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla

zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. Jemelka, L. - Vetešík, P. - Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepравce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4).“

46. Z citovaných závěrů NSS tak vyplývá, že zahájení kontroly kontrolním nákupem, provedeným přizvanou osobou není nezákonné a nevede k tomu, že by následně celá kontrola měla být považována za nezákonnou a její výsledky za nepoužitelné pro přestupkové řízení. Naopak takový postup kontrolní řád umožňuje, a to v situacích, kdy je v zájmu splnění účelu kontroly třeba, aby kontrolovaná osoba nevěděla, že probíhá kontrolní jízda. Citované závěry jsou přitom relevantní i pro nyní posuzovanou věc a městský soud neshledal žádný důvod se od nich odchýlit.
47. Ze správního spisu vyplývá, že v posuzované věci bylo přizvaných osob využito pouze v případě skutku ze dne 17. 4. 2018. Kontrolní jízdu provedly 3 přizvané osoby, zaměstnanci správního orgánu I. stupně, a to na základě písemného pověření z 2. 1. 2018, které obsahoval i předepsané poučení. Účast přizvaných osob na kontrole tak proběhla zcela v souladu s kontrolním řádem a zjištění učiněná během kontroly je možné považovat za řádný podklad pro navazující přestupkové řízení. Námitka, že kontrola byla nezákonně zahájena a dále prováděna přizvanými osobami, tak není důvodná. Ostatní (tj. dřívější skutky z října a listopadu 2017) byly zjištěny již jen kontrolními pracovníky správního orgánu I. stupně.
48. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že správní orgány pochybily, pokud svá rozhodnutí založily na kontrolních protokolech (z nich vyplývajících zjištění), aniž by provedly výslech příslušného kontrolního pracovníka, resp. přizvaných osob.
49. Podle § 9 písm. f) kontrolního řádu platí, že: „[k]ontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.“ Obsahové náležitosti protokolu o kontrole jsou pak stanoveny v § 12 kontrolního řádu, podle kterého se do protokolu o kontrole uvádí mj. kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí /§ 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu/.
50. Na úpravu kontrolního řádu pak navazují předpisy upravující postup ve správním, resp. přestupkovém řízení, navazujícím na kontrolu. Podle § 81 PřesZ platí, že: „[v] řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.“ Problematiku dokazování protokolem o kontrole pak řeší ustanovení § 51 odst. 4 správního řádu, podle kterého platí, že: „[v] řízení navazujícím na

výkon kontroly, ve kterém je účastníkem řízení kontrolovaná osoba, není třeba provádět protokolem o kontrole, který je podkladem rozhodnutí o přestupku, dokazování.“ Pokud tedy protokol o kontrole sám o sobě obsahuje dostatečný podklad pro závěr o spáchání přestupku, není třeba provádět v tomto směru další dokazování.

51. Městský soud poté ověřil, že stěžejní skutková zjištění (tj. že vozidla nebyla evidována jako vozidla taxislužby a že v nich nebyl doklad o oprávnění k podnikání či jeho kopie) z jednotlivých protokolů o kontrole jednoznačně vyplývají (ve vztahu ke skutku z 11. 10. 2017 jde o protokol o kontrole č. T/2017011/1/Fk ze dne 3. 11. 2017, ve vztahu ke skutku z 24. 11. 2017 jde o protokol o kontrole č. T/20171124/1/De ze dne 28. 11. 2017 a ve vztahu ke skutku ze dne 17. 4. 2018 jde o protokol o kontrole č. T/20180417/1/Ry ze dne 25. 4. 2018) a žalobkyně tato skutková zjištění věcně nijak nerozporovala, a to v žádné fázi řízení (ať již námitkami proti kontrolnímu protokolu, v odvolání či žalobě). Žalobkyně ve správním řízení ani nyní v žalobě nevznášá vůči obsahu kontrolních protokolů žádné konkrétní skutkové výhrady, námitkami ve správním řízení, v odvolání i nyní v žalobě napadá pouze právní hodnocení zjištěných skutečností. Městský soud tak nepochybuje o tom, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a že by se správní orgány v řešeném případě dopustily závažného procesního pochybení při zjišťování skutkového stavu.
52. Na základě výše uvedených podkladů byl tedy podle názoru městského soudu zjištěn stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Výslech kontrolního pracovníka (či přizvané osoby) by tak nijak nepřispěl k objasnění skutkově sporných otázek. Nebylo nezbytné provádět další dokazování, a to tím spíše, že žalobkyně provedení dalších důkazů nenavrhla. Druhý žalobní bod také není důvodný.
53. V rámci třetího žalobního bodu žalobkyně brojila z několika hledisek proti odůvodnění a výši uložené pokuty.
54. V této souvislosti městský soud nejprve shrnuje, že správní orgán I. stupně při zvažování výše pokuty přihlédl k vyšší závažnosti, obecné společenské škodlivosti jednotlivých přestupků a jejich negativním následkům jak pro spotřebitele, tak pro konkurující dopravce. Žalobkyně ohrozila zájem společnosti na řádném provozování taxislužby, neboť evidence vozidla umožňuje prostřednictvím SPZ jeho snadnou identifikaci, čímž je dopravce stimulován k dodržování povinností stanovených zákonem o silniční dopravě. Pouze k evidovanému vozidlu se vztahují povinnosti dopravce stran označení a vybavení vozidla, a jejich nedodržení proto správní orgán I. stupně považoval za přítěžující okolnost, stejně jako skutečnost, že řidiči nebyli držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Vybavení vozidla taxametrem je zásadní pro ochranu spotřebitele, stejně jako označení vozidla jménem a příjmením dopravce a střešní svítilnou TAXI. Absence označení vozidla rovněž stěžuje kontrolní činnost příslušných orgánů. Řidič, který není držitelem oprávnění řidiče taxislužby, neproказuje, že je ke své činnosti způsobilý. Tyto okolnosti podle správního orgánu I. stupně zvyšovaly závažnost přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Správní orgán I. stupně zohlednil, že žalobkyně dosud nebyla sankcionována, a za přítěžující okolnost považoval spáchání více přestupků a neshledal žádnou polehčující okolnost podle § 39 PřesZ. Při zvýšení sazby pokuty postupem podle § 41 odst. 2 PřesZ tvořila horní hranice sazby pokuty částku 525 000 Kč. S ohledem na judikaturu NSS musí pokuta plnit preventivní i represivní funkci, NSS v rozsudku č. j. 6 As 266/2014 - 41 dovodil, že pokuta ve výši 100 000 Kč není pro dopravce-fyzickou osobu v taxislužbě likvidační, a proto v případě žalobkyně, která prokazatelně zaměstnává alespoň 4 řidiče, nemůže být likvidační ani pokuta ve výši 3,5 násobku. Jednání žalobkyně

je navíc již dlouhodobě posuzováno a medializováno za rozporné se zákonem o silniční dopravě a i poté v něm žalobkyně pokračovala.

55. Žalovaný uloženou pokutu snížil o 25 000 Kč a k otázce závažnosti spáchaného přestupku nad obsah prvostupňového rozhodnutí dodal, že žalobkyně nijak nedoložila svoji finanční a majetkovou situaci, a proto byly její poměry posouzeny odhadem, v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41 NSS neshledal za likvidační pokutu ve výši 100 000 Kč pro provozovatele taxislužby-podnikající fyzickou osobu za jednání z roku 2006 v Praze. Cca 3x vyšší pokuta o 10 let později pro většího podnikatele tak nemůže být bez dalšího likvidační. Žalovaný poukázal na to, že dva skutky žalobkyně spáchala i po vydání rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136. Není pravdou, že by pokuta v této výši za více přestupků neměla obdoby. Snížená pokuta o 25 000 Kč podle žalovaného lépe odpovídala výši pokut uložených v totožném období v Praze.
56. S ohledem na výše uvedené shrnutí má městský soud obecně za to, že správní orgány uložily sankci v souladu se zákonnými kritérii vyjádřenými v § 37 až § 40 PřesZ, výše pokuty je řádně a podrobně odůvodněná, přičemž úvahy správních orgánů jsou jasné a srozumitelné. Nelze tedy souhlasit s námitkou, že by výše pokuty byla libovůlí správních orgánů, nezdůvodněná či nepřezkoumatelná.
57. Městský soud neshledal žádný rozpor v tom, že žalovaný na jednu stranu určil za nejzávažnější přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, tedy postupoval podle zásady absorpční, a na druhou stranu při ukládání sankce vycházel z horní hranice sazby pokuty zvýšené postupem podle § 41 odst. 2 PřesZ, tedy na základě zásady asperační (zostření). Městský soud připomíná, že žalobkyni byla uložena sankce za přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) tehdy účinného znění zákona o silničním provozu, za nějž bylo podle § 35 odst. 6 PřesZ lze uložit pokutu ve výši 70.000 Kč, a podle § 35 odst. 2 písm. w) tehdy účinného znění zákona, za nějž bylo podle § 35 odst. 6 PřesZ lze uložit pokutu ve výši 350.000 Kč.
58. Podle § 41 odst. 1 a 2 PřesZ platí, že: *„(1) Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. (2) Jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.“*
59. Především, postup při ukládání sankcí dle obou zásad vedle sebe obecně obстоjí, neboť jej předpokládá samotný PřesZ. Užití absorpční zásady předpokládá postih za nejprísněji trestný přestupek, je – li ukládána sankce za více skutků. Asperační tj. zpřísňující zásada je oproti tomu na místě dle okolností tehdy, pokud sankce ukládaná za nejprísněji trestný přestupek nepostačuje právě proto, že jí je postihováno více skutků a právě tato mnohost (vícečinný souběh) zvyšuje škodlivost tohoto jednání přestupce (přiměřeně srov. odst. 26 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 8 Tdo 1502/2019).
60. Pokud jde o odůvodnění použití asperační zásady podle odst. 2 citovaného ustanovení, je z obou rozhodnutí zjevné, že k tomu správní orgány přistoupily s ohledem na vysokou závažnost přestupku, kterou by postup bez asperační zásady nezohlednil. V prvostupňovém rozhodnutí k tomu správní orgán I. stupně na str. 13-14 uvedl, že: *„[...] za přestupek s horní hranicí sazby 525 000 Kč, při postupu dle § 41 odst. 2 [PřesZ], byla*

dopravci uložena pokuta ve výši 350 000 Kč. Bez ohledu na individuální hodnocení výše pokuty v každém jednotlivém případě nelze odhlížet od závažnosti daného typu deliktu, který se projevuje právě ve výši horní hranice sazby pokuty. [...] Dopravci byla uložena pokuta ve výši necelých 70 % horní hranice sazby. S ohledem na velkou závažnost přestupku je správní orgán přesvědčen, že v případě nižší sankce, by tato nesplnila svůj účel [...].“ Žalovaný se pak s tímto hodnocením závažnosti ztotožnil (str. 10 a 12 napadeného rozhodnutí).

61. Z uvedeného, jakkoli je tato část odůvodnění strohá, je zřejmé, že správní orgány shledaly, že zvýšení (zostření) horní sazby je vzhledem k závažnosti jednání žalobkyně na místě. Je zřejmé, že žalobkyně jednala uvedeným způsobem opakovaně, přičemž za každé takové jednání, pokud by bylo posuzováno individuálně, by jí bylo možno uložit maximálně 350.000 Kč. Pokud tedy správní orgán I. stupně při ukládání společné sankce za všechna tato jednání přistoupil k navýšení horní hranice sazby podle § 41 odst. 2 PřesZ, městský soud se s tímto postupem ztotožnil.
62. Podle žalobkyně by mělo být užití asperační zásady uvedeno též ve výroku rozhodnutí, žalobkyně přitom poukázala na obdobnou náležitost výroku v trestním řízení. Městský soud poukazuje na to, že formální náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku stanovuje § 93 PřesZ ve spojení s § 68 odst. 2 správního řádu, které mj. ukládá správnímu orgánu ve výroku uvést právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Právě část výroku, v níž je podle § 93 odst. 1 písm. e) PřesZ stanoven druh a výměra trestu, by tak podle názoru městského soudu jistě měla obsahovat výčet všech právních ustanovení, podle nichž byl trest uložen, tj. včetně toho, že bylo přistoupeno ke zvýšení horní hranice sazby podle § 41 odst. 2 PřesZ.
63. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je však zcela zřejmé, že správní orgány uložily trest za použití asperační zásady a jsou z nich patrné úvahy, které správní orgány k tomu postupu vedly. Absence ustanovení § 41 odst. 2 PřesZ ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak sice představuje formální vadu rozhodnutí o přestupku, z uvedených důvodů nikoli však natolik zásadní, jež by způsobovala jeho nezákonnost, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů či vadu řízení (k tomu viz zejména odst. 34 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46).
64. Městský soud v této souvislosti podotýká, že správní orgány obou stupňů nesprávně stanovily horní hranici zvýšené sazby pokuty. Správně sice podle § 41 odst. 2 PřesZ dovodily, že horní hranice zvýšené sazby pokuty mohla být zvýšena až o jednu polovinu přísněji trestaného přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silničním provozu, tj. o částku 175.000 Kč na částku 525.000 Kč, současně však pominuly, že taktéž v důsledku aplikace § 41 odst. 2 PřesZ měla být tato hranice zvýšena maximálně na součet horních hranic pokut za oba přestupky. Tímto součtem je částka 420.000 Kč (tj. součet horní hranice 350.000 Kč za přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silničním provozu a horní hranice 70.000 Kč za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silničním provozu). Zvýšená horní hranice pokuty v důsledku aplikace § 41 odst. 2 PřesZ tak měla činit 420.000 Kč. Nicméně, i když výsledná sankce 325.000 Kč činí již 77 % takto zvýšené horní hranice, správní orgány nestanovily výši pokuty pouze procentní sazbou z horní hranice, ale z toho důvodu, že žalobkyně byla takto trestána za více skutků a více přestupků. Poukaz na to, že pokuta činí určitou procentuální hranici maximální sazby tak neznamenal jakýsi výpočet správné sazby pokuty, ale poměření s tím, že pokuta nebyla uložena ještě v maximální výši. Tato úvaha je tedy stěžejní a obстоjí i po přepočítání

maximální možné hranice sazby, jak ji nyní provedl městský soud. Z tohoto důvodu proto ani nesprávné stanovení zvýšené horní hranice sazby není vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného nebo prvostupňového rozhodnutí.

65. Pokud jde o výši pokuty ve srovnání s ostatními obdobnými skutky jiných přestupců, správní orgány musí při určení výše pokuty zachovávat zásadu rovnosti a zákaz diskriminace, avšak musí rovněž zohlednit individuální okolnosti případu tak, aby výše sankce odrážela závažnost a okolnost toho kterého jednání. Z tohoto hlediska je jistě vhodné, aby správní orgány přihlížely i k výši sankcí, které uložily za jiná srovnatelná jednání, nelze však bezvýhradně trvat na tom, že výše sankce se od jiných případů nemůže lišit, neboť jinak by se správní praxe nemohla vyvíjet. V posuzovaném případě sice správní orgány nepoukázaly na jiné konkrétní případy, v nichž uložily sankce obdobné výše, avšak městský soud to nepovažuje za žádnou vadu, která by měla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
66. Žalobkyně v odvolání poukázala na to, že v jiném žalobkyní označeném řízení byla jinému přestupci uložena za totožných dokonce 5 jednání uložena pokuta ve výši 150.000 Kč. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto pokutu hodnotil jako exces, ovšem v odvolání nemohl v neprospěch odvolatele tuto pokutu změnit. Dál se pak zabýval hodnocením výše pokuty již jen v případě žalobkyně. Je tedy zjevné, že přiměřenost pokuty nehodlal žalovaný poměřovat s tímto ojedinělým případem jakožto reprezentativním vzorkem obvyklých pokut za obdobná jednání v místě.
67. I s tímto postupem se městský soud ztotožnil. Městskému soudu je z jeho vlastní činnosti známo, že právní zástupce žalobkyně zastupuje v případech týkajících se aplikace Uber velké množství jiných subjektů a to již ve fázi správního řízení a je mu (a zprostředkovaně žalobkyni) tedy rozhodovací praxe správních orgánů velmi dobře známá. Výše pokuty pak podle názoru městského soudu nijak nevybočuje ze správní praxe, což je rovněž patrné z vlastní činnosti zdejšího soudu. Např. v řízení vedeném pod sp. zn. 5A 71/2019 soud projednává žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. 25/2019-190-TAXI/6, kterým byla dopravci-právnícké osobě uložena pokuta ve výši 320 000 Kč za 3 skutky ve dnech 17. 2. 2017, 21. 11. 2017 a 31. 1. 2018, kterými bylo spácháno 5 přestupků. V řízení vedeném pod sp. zn. 5A 77/2019 soud projednává žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2019, č. j. 29/2019-190-TAXI/5, kterým byla dopravci-právnícké osobě uložena pokuta ve výši 320 000 Kč za 3 skutky ve dnech 9. 11. 2017, 15. 11. 2017, 22. 11. 2017 a 23. 11. 2017, kterými bylo spácháno 6 přestupků. V řízení vedeném pod sp. zn. 8A 69/2019 soud projednává žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2019, č. j. 42/2018-190-TAXI/10, kterým byla dopravci-právnícké osobě uložena pokuta ve výši 330 000 Kč za 3 skutky ve dnech 3. 3. 2017, 19. 1. 2018 a 25. 3. 2018, kterými bylo spácháno 5 přestupků. Ve všech případech se jednalo o totožné přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Nelze se tedy domnívat, že by výše pokuty uložená v projednávané věci, neodpovídala skutkově shodným případům.
68. Je pravdou, že správní orgány posoudily jako přítěžující okolnosti to, že žalobkyně se vedle porušení povinnosti evidovat vozidlo dopustila dalších pochybení dle zákona o silniční dopravě.
69. Z příslušných ustanovení na jednu stranu vyplývá, že plnění povinností příslušným způsobem označit a vybavit vozidlo (označení nápisem TAXI, identifikací dopravce, vybavení vozidla taxametrem atp.) a mít oprávnění řidiče taxislužby, se skutečně vztahuje

na provozování taxislužby evidovaným vozidlem (vozidlem taxislužby), jak vyplývá z ustanovení § 21 odst. 3, 4 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě.

70. Na druhou stranu však uvedené neznamena, že pokud osoba své vozidlo jako vozidlo taxislužby neeviduje, nemůže jí už být dále vytýkáno, že neplnila další povinnosti dle zákona o silniční dopravě, i když se tyto povinnosti odvíjí od evidence vozidla taxislužby. Pokud je totiž zjištěno a prokázáno, že osoba taxislužbu provozovala nelegálně, je naopak přiléhavé, jestliže správní orgány zjistí a poté zohlední, které všechny povinnosti spojené se zákonným provozováním taxislužby taková osoba porušila.
71. Uvedené znamená, že z hlediska závažnosti přestupku dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je pak podstatné rozlišovat, zda dopravce vozidlo „pouze“ nezaevidoval při současném respektování dalších povinností vyplývajících ze zákona o silniční dopravě pro evidované vozidlo, či naopak na plnění těchto zákonných povinností zcela rezignoval. V prvním případě by se jednalo o pouhé administrativní pochybení, ve druhém naopak již o závažné protiprávní jednání ohrožující zájem na ochraně spotřebitelů a bezpečnosti cestujících a silničního provozu. Povinnost evidovat vozidlo je základní podmínkou pro provozování taxislužby, na kterou jsou vázány další povinnosti vybavení vozidla. Tato skutečnost však neznamena, že bez zapsání vozidla v evidenci vozidel taxislužby je plnění dalších souvisejících povinností vyloučeno, neboť závisí čistě na dopravci, zda své vozidlo vybaví v souladu se zákonnými požadavky a zajistí, aby toto vozidlo řídil řidič s příslušným oprávněním.
72. Z napadeného ani prvostupňového rozhodnutí podle městského soudu nevyplývá, že by žalobkyně byla trestána i za tato další porušení povinností, správní orgány naopak prostřednictvím toho rozlišily závažnost jednání, které naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Taková úvaha správních orgánů je podle názoru městského soudu zcela legitimní. Zmínka o ohrožení správného vedení účetnictví (str. 13 prvostupňového rozhodnutí) poukazuje jenom na další možné dopady nezaevidování jízdy, v poukazu na takový možný dopad městský soud nespatřuje nic nezákonného.
73. Městský soud má rovněž za opodstatněné, že postupem času dochází ke zvyšování pokut za spáchání obdobných přestupků. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9A 117/2018 – 49 k tomu vyplývá, 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.“ Námitkou, dle níž správní orgány dopravce používající aplikaci Uber považují za součást organizované skupiny a také k tomu při trestání přihlížejí, se městský soud blíže nezabýval, neboť v nyní řešené věci správní orgány nic takového ani netvrdily. Městský soud se pak nezabýval ani námitkou, že výše pokuty odráží údajné „politické zadání“ a „obecné nálady taxikářské lobby“, neboť se jedná o ničím nepodložená a naprosto obecná tvrzení. S ohledem na to městský soud nepřistoupil k tomu, že by od správních orgánů vyžádal k důkazu obdobná rozhodnutí ze stejného období a z let 2017-2018, neboť to zjevně nejsou důkazy způsobitelné k prokázání toho, že správní orgány v posuzované věci postupovaly dle údajného „politického zadání“ či „obecných nálad taxikářské lobby“.

74. Důvodem pro snížení pokuty pak nemohla být ani údajně nepřiměřená délka řízení. Lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu jsou pouze pořádkové, jejich nedodržením není dotčeno žádné hmotné právo účastníka řízení. Městský soud se nedomnívá, že by se v řešeném případě jednalo o natolik excesivní délku řízení, že by se tato okolnost měla odrazit ve výši uložené sankce. Žalobkyně se projednávaných přestupků dopustila ve dnech 11. 10. 2017, 24. 11. 2017 a 17. 4. 2018, řízení o prvním skutku bylo zahájeno dne 27. 4. 2018, o druhém skutku dne 15. 5. 2018 a o třetím skutku dne 11. 6. 2018, posléze byla řízení spojena, ve společném řízení správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí dne 27. 7. 2018 a řízení poté bylo pravomocně ukončeno dne 25. 7. 2019. I s ohledem na množství případů řešených žalovaným jako odvolacím správním orgánem nemá městský soud délku řízení za excesivní.
75. Ohledně námitky nepřiměřené výše pokuty městský soud uvádí, že judikatura setrvale vykládá, že povinnost přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele dopadá na správní orgány pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Jinými slovy, správní orgány se majetkovými poměry obviněného zabývat nemusí, pokud z jeho tvrzení, ze spisu ani z výše ukládané pokuty nevyplývá, že by likvidační účinek mohl nastat.
76. Podle zásad pro ukládání trestu v přestupkovém řízení podle § 37 písm f) PřesZ nyní platí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se zejména přihlédne toliko u fyzické osoby k jejím osobním poměrům. Dle striktního jazykového výkladu ustanovení § 37 PřesZ tak nejsou správní orgány povinny u právnické osoby k jejím osobním a majetkovým poměrům přihlížet. Účelem ustanovení § 37 PřesZ nicméně nepochybně má být apel vůči správním orgánům, aby při určování druhu a výše sankce zohlednily poměry delikventa, aby tak výsledná sankce byla přiměřená nejen povaze a závažnosti přestupku, ale také osobě a poměrům pachatele. Není důvod se tedy domnívat, že by při úvaze o druhu a výměře sankce dle § 37 PřesZ měly být osobní (a majetkové) poměry zohledněny pouze u pachatelů fyzických osob a nikoliv i u právnických osob.
77. Stejně jako v případě posuzování případných likvidačních účinků sankce je však i v této souvislosti rozhodné, kdo má být v otázce prokazování osobních a majetkových poměrů zásadním hybatelem. V této souvislosti je však rozhodné, kdo má být v otázce prokazování osobních a majetkových poměrů zásadním hybatelem. Městský soud je toho názoru, že v tomto ohledu lze stále uplatnit závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. Unesení důkazního břemene k této otázce se totiž změna právní úpravy nijak nedotkla.
78. Rozšířený senát uvedl, že: „[b]ude 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 [...]. 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 vyplynuly 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

učinít také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu [...].“ (bod 38 citovaného usnesení).

79. 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. V nyní řešené věci ze správního spisu nevyplývá jediná indicie o osobních či majetkových poměrech, která by nasvědčovala, že by žalobkyni mohla výše pokuty existenčně zasáhnout. Žalobkyně v průběhu přestupkového řízení ani řízení před soudem nekonkretizovala, z jakého důvodu by pro ni uložená pokuta mohla mít likvidační účinek, a své majetkové poměry nedoložila, byť k tomu byla vyzvána v oznámení o zahájení řízení dne 15. 5. 2018 či 11. 6. 2018. Správní orgány proto nepochybily, když tuto otázku posoudily na základě svého odhadu a vyšly z rozsudků NSS týkajících se obdobných skutkových okolností. V tomto smyslu se jeví jako případné odkazy na rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 As 64/2013 – 66 a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41. V nich byly sice posuzovány v určitých ohledech odlišné situace (jednalo se o trestání podnikajících fyzických osob a jiné přestupky v oblasti taxislužby), avšak NSS v nich aproboval jako nelikvidační pokuty ve výši 70 000 Kč, resp. 100 000 Kč, a to za jednání spáchaná a postihovaná před řadou let. Tato výše jistě nemohla být určující pro ukládání pokuty, avšak mohla být dostatečným vodítkem pro prvotní „obraznou“ představu o nelikvidační výši pokuty.
81. Pokud se k uvedenému výchozímu povědomí přidalo to, že v projednávané věci jde o postih právnické osoby, která nebyla v úpadku a v relativně rozsáhlém období přesahujícím půl roku provozovala taxislužbu prostřednictvím nejméně 3 fyzických osob, dalo se tedy reálně předpokládat, že se pro žalobkyni jednalo o ekonomicky výhodnou výdělečnou činnost (jinak by ji žalobkyně po uvedenou dobu jistě nevykonávala).
82. Městský soud je proto názoru, že za situace, kdy žalobkyně své poměry nijak neindividualizovala, správní orgány po právu aplikovaly obecné závěry NSS i na nyní řešený případ a vhodně s poměřením pokut ukládaných v obdobných případech odhadly, že pokuta ve výši 325 000 Kč nebude pro podnikání žalobkyně likvidační, byť je pro ni jistě citelná.
83. Dále je nutné připomenout, že odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty nemůže omlouvat a tolerovat deliktní jednání – smyslem posuzování ekonomické situace delikventa je to, aby uložený trest neznamenal fakticky jeho likvidaci. Toto posuzování však rozhodně nelze chápat tak, že jakýkoliv nepříznivý ekonomický následek do majetkové sféry delikventa znamená, že pokutu nelze uložit. Pokuta je trestem a jedním z jejích aspektů je mj. ekonomicky znevýhodnit ty subjekty, které porušují právní povinnosti, a zamezit tak získání konkurenční výhody na úkor ostatních subjektů působících na totožném trhu.
84. Konečně soud posoudil návrh žalobkyně, aby sám přistoupil k moderaci výše pokuty. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Stejně tak z rozsudku NSS ze dne 3. 4.

2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS vyplývá, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti.

85. O takový případ se však podle městského soudu nejedná. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyni byla uložena pokuta ve výši, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci nebyly splněny.
86. Ani třetí žalobní bod tak není důvodný.

VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

87. Na základě všech shora uvedených skutečností se městský soud se žádnou žalobní námitkou neztotožnil, žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
88. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí 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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 28. ledna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu