



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce **K. N. U.**
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem
se sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 6. 2019, č. j. 67/2019-190-TAXI/3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále též jen „žalovaný“) ze dne 4. 6. 2019, č. j. 67/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný k odvolání žalobce částečně změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 6. 2018, č. j. MHMP-869451/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce jako dopravce podnikající pod jménem Continental Link Point shledán vinným z přestupku:

- (i.) podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 16. 3. 2018 od 9:16 do 9:29 hodin na trase z ulice Národní 34 na Praze 1 do ulice Lannova 2 na Praze 1 provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Peugeot 4007, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby,
 - (ii.) podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby při poskytování taxislužby dne 16. 3. 2018 od 9:16 do 9:29 hodin na trase z ulice Národní 34 na Praze 1 do ulice Lannova 2 na Praze 1 byl ve vozidle tovární značky Peugeot 4007, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.
3. Správní orgán I. stupně uložil žalobci za naplnění skutkové podstaty shora uvedených přestupků podle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) pokutu ve výši 150 000 Kč.
 4. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobci uloženou pokutu snížil na 140 000 Kč.
 5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejdříve rekapituloval předchozí průběh řízení a jemu předcházející kontroly a shrnul závěry uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136 a na nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III ÚS 4072/17, který shledal úvahu Vrchního soudu v Olomouci uvedenou v rozsudku ze dne 27. 9. 2017 č. j. 7 Cmo 185/2017-5017, že provozování taxislužby bez dodržování pravidel pro taxislužbu není provozování taxislužby, ale jinou službou v oblasti dopravy, za vadnou.
 6. Podle žalovaného se provozování silniční dopravy řídí zákonem o silniční dopravě vyjma provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby. Sám žalobce v podaném odvolání připustil, že vykonával taxislužbu, jestliže uvedl, že vykonával přepravu na základě předchozí smlouvy, kterou lze i dle něj postihovat v mezích taxislužby poskytnuté na základě předchozí smlouvy podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Zákonodárce však zamýšlel výjimku podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě především pro situace, u nichž nezávisí cena na ujeté vzdálenosti a jedná se o přepravu domluvenou předem. Fungování aplikace Uber však nesplňuje požadavky zákona o silniční dopravě, ačkoliv existují konkurenční aplikace, které také využívají moderních technologií a přitom zcela dodržují požadavky zákona. Podstatou nesplnění podmínky ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě není pouze absence elektronického podpisu, nýbrž absence důležitých náležitostí smlouvy a proces jejího údajného uzavření. I když žalobce argumentoval úvahami o uzavírání smluv dle občanského zákoníku a fungováním aplikace Uber jako datového úložiště smluv, v průběhu kontroly ani celého správního řízení nebyla doložena žádná smlouva obsahující předepsané náležitosti, i když měla údajně existovat.
 7. Žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně ukládal na začátku působení společnosti Uber v Praze spolupracujícím dopravcům pokuty ve výši 50 000 Kč, které se postupně zvyšovaly až na částky přesahující 150 000 Kč. Pokuta ve výši 150 000 Kč není ojedinělou pokutou, nýbrž pokutou běžně ukládanou za přestupky spáchané v obdobném období, jako se porušení zákona dopustil žalobce. Pokuta ve výši 150 000 Kč začala být správním orgánem I. stupně ukládána v širší míře právě po novele zákona o silniční dopravě v říjnu roku 2017

a v současnosti patří k obvyklejší hodnotě uložené sankce, při absenci jakýchkoliv polehčujících okolností. Tato skutečnost je však dle žalovaného logická, neboť většina dopravců využívajících aplikaci Uber se dopouští zcela stejných deliktů, jako v nyní projednávané věci žalobce. Žalovaný odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, v němž k tehdy platnému zákonu o silniční dopravě soud uvedl, že zákon taxativně stanoví kritéria pro určení výše pokuty a správní orgány obecně nemají zohledňovat osobní a majetkové poměry osob odpovědných za správní delikty, je ovšem třeba uplatnit určitý korektiv v podobě zákazu uložení likvidační pokuty. Současně rozšířený senát poukázal na velmi omezené možnosti správních orgánů bez součinnosti účastníka řízení zjišťovat jeho majetkové poměry a zmiňuje důkazní břemeno, které je ve smyslu ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) spojeno s prokázáním vlastních tvrzení účastníka řízení. Dle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy bude 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 údaje také věrohodným způsobem doloží. I když žalobce namítal, že nebylo přihlédnuto k jeho majetkovým poměrům, v průběhu správního řízení ani v podaném odvolání žalobce 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. V takovém případě nezbylo správním orgánům než stanovit majetkové poměry odhadem. Žalobce je fyzickou osobou podnikající v oblasti dopravy od roku 2016 a v jiných oblastech již od roku 1999, který nijak netvrdí, že by se jeho majetkové poměry lišily od ostatních dopravců v pražské taxislužbě, kterým jsou pokuty v obdobných výších ukládány zcela běžně.

8. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že se žalobce dopustil přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby kontrolní přeprava byla poskytnuta vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby. Jako k přitěžující okolnosti bylo přihlédnuto k druhému přestupku podle ustanovení 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě. Závažnost hlavního přestupku vyhodnotil správní orgán I. stupně jako vysokou, neboť význam takového jednání úzce souvisí s tím, že motivací k protiprávnímu jednání v posuzovaném případě byla snaha používat aplikaci populární především mezi turisty k provozování taxislužby za nízkého rizika kontroly a velké úspory nákladů spočívající například v absenci taxametu, poplatků za jeho ověřování, využití řidiče bez příslušných oprávnění či placení nižšího povinného ručení, než které pojišťovny vozidlům určeným pro přepravy pro cizí potřeby účtují. Žalobce v tomto případě nejen nesplnil informační povinnosti vůči státu a cestujícím, ale především nedovoleně narušil podnikatelské prostředí. Za značnou přitěžující okolnost shledal žalovaný skutečnost, že kromě narušení podnikatelského prostředí podnikáním neevidovaným vozidlem, žalobce neposkytl součinnost kontrolním pracovníkům s odkazem na to, že nerozumí. Podle žalovaného je s podivem, že by žalobce po 20 letech podnikání v České republice vůbec nerozuměl česky. Vzhledem k objektivní odpovědnosti za splnění povinností dopravce nebylo možné akceptovat, aby se podnikatel mohl při požadavku na splnění základních zákonných povinností odkazovat na neznalost českého jazyka. Žalobce rovněž nezajistil, aby byl v pozici řidiče držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Smyslem oprávnění řidiče taxislužby je především ochrana cestujících a dalších účastníků silničního provozu, která má vést k tomu, aby náročnou práci řidiče taxislužby vykonávaly osoby vyzrálé,

které se v předmětném období nedopustily vyjmenovaných taxikářských a alkoholových deliktů a rovněž vyjmenovaných závažných trestných činů, především majetkového a násilného charakteru. U cizích státních příslušníků dochází rovněž k prověření trestního rejstříku v domovské zemi a skutečnosti, jestli má žadatel nějakou formu povoleného pobytu na území České republiky. Pokud jsou, spolu s nízkou pravděpodobností kontroly danou povahou fungování služby Uber, tyto požadavky obcházeny, hrozí, že přepravní služby budou poskytovat osoby, které mohou být nebezpečné pro cestující i jiné osoby, respektive takové, které nemají právo na území České republiky pracovat či pobývat. Vzhledem k tomu, že žalobci bylo uděleno dne 3. 8. 2018 oprávnění řidiče taxislužby, prokázal, že podmínky pro výkon práce řidiče taxislužby splňuje. Tuto skutečnost shledal žalovaný jako polehčující okolnost, a proto se rozhodl snížit uloženou pokutu na 140 000 Kč. K dalším přítěžujícím okolnostem, které zohlednil správní orgán I. stupně, jako je nevybavení vozidla taxametrem, střešní svítlnou, případně označením obchodním názvem dopravce, žalovaný uvedl, že byly zohledněny správně, neboť z konstrukce zákona o silniční dopravě vyplývá, že je základní povinností dopravce evidovat vozidlo a dále ho vybavit taxametrem, označit atd. Pouze v případě, že je vozidlem provozována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, která splňuje předepsané náležitosti, nemusí být vozidlo taxametrem vybaveno. K uzavření předchozí písemné smlouvy však dle spisového materiálu nedošlo, žalobce ji během kontroly nepředložil a ani v rámci svého odvolání žalobce údajnou smlouvu nedoložil. Z toho vyplynulo, že žalobce měl být a byl správně posuzován jako dopravce v klasické taxislužbě.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a doplnění žaloby

9. V **prvním žalobním bodě** žalobce namítal porušení řádného dokazování v řízení před správními orgány.
10. Poukázal 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 nemůže považovat protokoly o kontrole *a priori* za pravdivé, aniž by provedl ve správním řízení řádné dokazování. Jestliže tedy správní orgán I. stupně rezignoval na výsledky kontrolující osoby, zatížil takové řízení nezákonností. 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 prokázaný bez důvodných pochybností.
11. Ve **druhém žalobním bodě** žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
12. V kontextu poukazu na zásadu materiální rovnosti jednak 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 postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.
13. Žalovaný rovněž podle žalobce nemůže „*argumentovat při stanovení výše pokuty tím, že v době uskutečněné 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*“.

14. Žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena za „*jednání spáchané v době, kdy bylo nájisto zřejmé, že dopravci využívající aplikaci Uber musí dodržovat všechny požadavky zákona o silniční dopravě ...*“. Z tohoto tvrzení však nelze seznat, co vedlo žalovaného ke stanovení pokuty ve výši 140 000 Kč. Úvahy žalovaného uvedené na straně 9 až 10 napadeného rozhodnutí jsou pouze obecné povahy a nelze z nich dovodit, z čeho žalovaný považuje výši uložené pokuty za přiměřenou.
15. 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 I. stupně několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit.
16. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný nemůže argumentovat tím, že v době uskutečněné přepravy bylo známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136 s tím, že se přeprava prostřednictvím aplikace Uber neodehrává v právním vakuu a při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou. Takové úvahy nejsou správné. V době vytýkaného jednání byla judikaturní praxe nestálá.
17. 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, avšak již jen takové úvahy o organizované skupině zakládají bez dalšího nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku. Jestliže žalovaný jako trestní tribunál a také správní orgán I. stupně je veden při správním trestání dopravců užívajících aplikaci Uber tím, že bez jakýchkoliv důkazů považuje dopravce (tzn. i žalobce) za členy organizované skupiny (a tedy z podstaty věci podle toho zvyšují výsledné pokuty), není možné takové úvahy v demokratickém právním státě připustit.
18. Dále žalobce 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.
19. Nadto žalovaný v napadeném rozhodnutí přidává zcela novou „*značnou přítěžující okolnost*“ a to takovou, že žalobce „*neposkytl součinnost kontrolním pracovníkům s odkazem na to, že nerozumí*“. Podle žalobce je třeba důrazně odmítnout takové úvahy žalovaného o možném posouzení případného chování žalobce při kontrolním šetření jako přítěžující okolnosti v řízení přestupkovém. Jestliže se totiž jedná o trestní řízení v širším slova smyslu, musí i zde platit základní zásady trestního řízení. Jednou z těchto zásad je i zásada zákazu sebeobviňování. Nemůže být tedy žalobci kladeno jako přítěžující okolnost to, že neposkytl součinnost kontrolním pracovníkům. Je nutné brát na zřetel to, že kdokoliv může v demokratickém právním státě zvolit v trestním řízení (i správním) jakoukoliv formu obhajoby či procesní taktiky, toto však nemůže být přičítáno jako „*značná přítěžující okolnost*“.
20. Žalobce rovněž zpochybnil 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.

21. Namítl dále, že argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irrelevantní pro účely úvah o výši pokuty, neboť „*možnost splátek je fakultativní*“.
22. Rovněž namítl nepředvídatelnost a likvidační povahu uložené sankce s tím, že správní orgány postupovaly v této otázce v rozporu s judikaturními východisky.
23. Konečně žalobce v rámci námitek podřazených pod druhým žalobním bodem tvrdil, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení.
24. Na základě shora uvedeného proto žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by se soud neztotožnil s argumentací žalobce, navrhl, aby soud svým rozhodnutím změnil výši ukládané sankce.
25. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl podanou žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
26. K **prvnímu žalobnímu bodu** žalovaný v návaznosti na jím odkazované judikaturní závěry uvedl, že protokol o kontrole je důkazním prostředkem, který je v rámci zásady volného hodnocení důkazů posuzován vzhledem k jiným důkazům a tvrzením. Konstatoval, že dopravní úřad v rámci dokazování vycházel nejen ze zjištění uvedených v protokolu, ale i z jiných listinných důkazů (např. faktura na provedenou přepravu, stvrzenka Uber, výstupy z veřejných rejstříků či fotodokumentace). K námitce o rezignaci na výsledch kontrolující osoby žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 10 As 25/2014-48, v němž soud vyslovil, že není povinností provést výsledch, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán I. stupně v rámci správního řízení nashromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvostupňovém rozhodnutí, a žalovaný se s nimi ztotožnil. Žalobce se s těmito podklady mohl seznámit, což prokazatelně neučinil. Žalovaný se tak zásadně neztotožnil s námitkou, že správní orgán I. stupně bez dalšího řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl prokázán a tedy skutkový stav považoval za prokázaný bez důvodných pochybností, neboť ve správním řízení bylo vycházeno i z jiných podkladů, k nimž se žalobce nevyjádřil a nenavrhl jejich případné doplnění; žalobce pouze v žalobě bez dalšího neurčitě uvedl, že dokazování je zatíženo nezákonností.
27. Ke **druhému žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí posoudil závažnost protiprávního jednání žalobce, shledal polehčující okolnost a moderoval pokutu tak, aby odpovídala skutkovým okolnostem případu. Žalovaný poukázal rovněž na to, že žalobci, resp. jeho právnímu zástupci jsou výše pokut za jednotlivá porušení zákona o silniční dopravě a skutkové okolnosti jednotlivých projednávaných případů provozování taxislužby za využití aplikace Uber známy, neboť právní zástupce žalobce zastupuje většinu dopravců využívajících tuto aplikaci, jinými případy běžně argumentuje, jako tomu bylo i v posuzované věci. Žalovaný přitom podrobněji vyložil důvody, pro které nesouhlasil s námitkami poukazujícími na odlišné výše ukládaných pokut za totožné přestupky a rozkolísanost rozhodování správních orgánů.
28. Co se týče posouzení přítěžujících okolností, které jsou samostatnými skutkovými podstatami přestupků, žalovaný uvedl, že z konstrukce zákona o silniční dopravě vyplývá, že evidence vozidla taxislužby je základní povinností každého dopravce v taxislužbě. Posouzení porušení povinností, které není možné při provozování taxislužby přímo sankcionovat, jako přítěžujících okolností, je zcela v souladu s právními předpisy. Tyto povinnosti jsou zákonem o silniční dopravě stanoveny za účelem ochrany zákazníků,

tržního prostředí i daňových zájmů státu. Pokud žalobce nesplnil vyjma zřízení si koncese žádnou z povinností pro podnikání v silniční dopravě, není možné konstatovat, že by k těmto skutečnostem nemělo být přihlédnuto jen proto, že konstrukce zákona o silniční dopravě váže povinnost plnění jednotlivých podmínek zákona na splnění základní povinnosti evidence vozidla.

29. Žalovaný nerozporuje, že žalobce má právo nečinit to, co by mu mohlo přitížit. V takovém případě má právo nevypovídat nebo nedoložit s odkazem na toto právo požadované skutečnosti. V tomto případě byla však situace zcela jiná. Jak vyplývá z videodokumentace kontroly, žalobce neodkazoval na žádné své právo, pouze se po dvaceti letech podnikání v České republice mračil, nic neříkal a vůbec nereagoval na snahu kontrolních pracovníků o komunikaci. Takové jednání není uplatňováním svého práva vycházejícího ze zásady zákazu sebeobviňování. Takový postup je zjevná obstrukce a neplnění základních povinností kontrolované osoby při kontrole.
30. Žalovaný dále popsal důvody, na základě kterých je přesvědčen o nedůvodnosti námitek poukazujících na nedostatečné posouzení dopadů výše pokuty a její likvidační charakter. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a zopakoval, že žalobce v průběhu správního řízení nedoložil ke svým majetkovým poměrům vůbec žádné skutečnosti. Žalovaný se domnívá, že pokud by se žalobce nacházel v takové situaci, že by pro něho výše uložené pokuty byla s ohledem na jeho osobní a majetkové poměry nepřiměřená a likvidační, ve svém vlastním zájmu by správnímu orgánu předložil podklady potvrzující tuto tíživou situaci. Žalovanému nicméně není známo, resp. ve spise není založeno, že by žalobce toto učinil. K argumentaci o tom, že by žalovaný měl zohlednit při úvahách o výši sankce průměrný příjem v určitém odvětví, žalovaný konstatoval, že průměrný hrubý příjem v určitém odvětví nevypovídá nic o majetkových poměrech žalobce, protože zahrnuje údaje o průměrném platu v celé České republice, bez ohledu na další okolnosti. Při posouzení likvidačního dopadu je třeba posoudit nejen aktuální příjmy, ale i celkové majetkové poměry žalobce, obzvláště za situace, kdy žalobce má příjmy i z jiných oblastí podnikání, jak vyplývá z výpisu z jeho živnostenského rejstříku. Vzhledem k tomu, že možnosti správních orgánů k prokázání majetkových poměrů jsou velmi omezené, je především na žalobci, jak prokáže likvidační dopad pokuty. Vzhledem k tomu, že žalobci hrozí dle jeho slov naprosto likvidující pokuta, ale přesto nedoložil ani v žalobě ke svým majetkovým poměrům žádné skutečnosti, shledal žalovaný, že by doložení majetkových poměrů žalobce pouze prokázalo, že pokuta pro žalobce likvidační dopad nemá.
31. K námitce akcentující nepřiměřenou délku řízení žalovaný poznamenal, že správním řádem upravené lhůty jsou lhůtami pořádkovými. 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 osobní svoboda žalobce, nebo že by 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.
32. V podání ze dne 7. 7. 2021 označeném jako „rozvedení žaloby“ žalobce zopakoval, že správní orgány nesprávně hodnotily jako přítěžující okolnosti nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Podstatou přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je to, že dopravce

v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Předmětný přestupek míří na postižení ne/evidence vozidla jako vozidla taxislužby a jeho následné provozování. Pakliže není vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby (nejedná se pak o vozidlo taxislužby), není možné dovozovat to, že by přitěžující okolností mělo být, že takové vozidlo není předepsaným způsobem označeno a nevybaveno taxametrem. Podstata předmětného přestupku tedy vylučuje užití správními orgány dovozovaných přitěžujících okolností, neboť takové skutečnosti mohou být vyžadovány u dopravce pouze v případě vozidla, které je evidováno jako vozidlo taxislužby. Jediným porušením právní povinnosti pachatele v případě přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je provozování taxislužby vozidlem, které není vozidlem taxislužby, tj. vozidlem, které není zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Správní orgány tedy skrytě postihují žalobce za skutky, které nemohl z podstaty věci spáchat, a činí tak postupem, který není v přestupkovém řízení vůbec možný. Proto dochází nejen k porušení zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, ale také práva na spravedlivý trestní proces. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017 č.j. 4 As 199/2017-30, v němž soud uvedl, že správné posouzení polehčujících a přitěžujících okolností má vliv na výši uložené sankce a tím i na zákonnost rozhodnutí správních orgánů.

33. Dle mínění žalobce není možné přijmout úvahu, kdy jako přitěžující okolnost správní orgány hodnotily neposkytnutí součinnosti ze strany žalobce. Pakliže by se měl dopustit neposkytnutí součinnosti (což nebylo nikterak prokázáno), jednalo by se o samostatnou skutkovou podstatu přestupku podle § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Není proto možné, aby byla tato (neprokázaná a nedokazovaná) skutková podstata přestupku podle kontrolního řádu inkorporována do trestní sankce za přestupek zcela jiný. K okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty jiného přestupku, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce.
34. Žalobce rovněž zopakoval, že žalovaný při stanovení výše trestu nepřihlížel k majetkovým ani osobním poměrům žalobce, neboť výši pokuty posuzoval pouze korektivem tzv. likvidační pokuty. Takový postup žalobce považuje za nezákonný, neboť výčet kritérií pro ukládání správního trestu uvedených v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní, a proto je nutné dovodit, že i u fyzické osoby podnikající je nutno k osobním i majetkovým poměrům přihlížet a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Je tomu tak zejména proto, že nynější přestupkové právo je již rekodifikováno s ohledem na systematickou příbuznost s trestním právem v užším slova smyslu a tedy principy trestního práva se zcela nutně využijí i v přestupkovém právu. Žalobce též poukázal na obdobnou úpravu v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, pro právnické osoby, případně na úpravu v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku. Zdůraznil, že osobní poměry charakterizují osobu pachatele jako objektu ukládaného trestu, jedná se tedy o okolnosti, pro které je stejný trest pro různé pachatele různě citelný a podstatný. I když se v případě žalobce formálně-právně jedná o fyzickou osobu podnikající a fyzickou osobu, stále se jedná o jednu a tutéž osobu, kdy uložený trest bude pociťovat jedna a ta samá fyzická osoba. I proto je u fyzické osoby podnikající nutno k osobním i majetkovým poměrům přihlížet, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Hledisko osobních poměrů pachatele má korigovat hledisko závažnosti přestupku, a je tedy limitem přiměřenosti trestu; jedná se o podstatné vyjádření individualizace ukládaného trestu. V případě, kdy obviněný neposkytne součinnost ohledně svých osobních poměrů, je nutno postupovat do určité míry obdobně, jako postupuje trestní

soud podle § 68 odst. 4 trestního zákoníku. Správní orgán musí vždy u fyzické osoby podnikající přihlídnout k osobním poměrům, a to buďto na základě předložených důkazů samotným obviněným nebo na základě podkladů opatřených správním orgánem v rámci provedení přezkoumatelného odhadu osobních a majetkových poměrů obviněného. Princip individualizace trestu znamená, že správní orgán má srozumitelně účastníku řízení vysvětlit, jaké konkrétní okolnosti vzal při svém rozhodování v potaz a proč mu byl uložen správní trest pokuty a proč v té konkrétní výši. Žalovaný při stanovení správního trestu pokuty požadavkům na individualizaci trestu nedostál.

35. K posuzování výše pokuty s ohledem na délku správního řízení žalobce uvedl, že i ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu, která je zřetelně v rozporu se závazky České republiky na poli mezinárodním a také s Ústavou a Listinou, je přestupkové řízení bez pochyb pokládáno za řízení týkající se trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, což vyplývá jak z judikatury ESLP (např. věc Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95 nebo věc Kadubec proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 27061/95), tak judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07). Ve smyslu judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. I. ÚS 554/04) a judikatury ESLP je na nutném posouzení správního orgánu, jak bude posuzovat takové překročení této lhůty s ohledem na délku takového překročení a to také s ohledem na mezinárodní závazek České republiky v tomto směru. Tuto úvahu však musí správní orgán při překročení lhůty pro vydání rozhodnutí učinit explicitně. Správní orgány takto musí postupovat i s ohledem na § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Žalovaný takto nepostupoval a zcela tuto rovinu opomenul. Jestliže se žalovaný úvahou o aplikaci zásad pro ukládání trestů s ohledem na délku trestního řízení nezabýval, je na soudu, aby on sám provedl tuto úvahu, protože soudní řízení je imanentní součástí řízení o trestním obvinění žalobce, tj. řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy stále probíhá (více než 3 roky).

III. Ústní jednání před soudem

36. Při ústním jednání před soudem konaném dne 8. 7. 2021 žalobce prostřednictvím svého právního zástupce zopakoval argumentaci obsaženou v žalobě i v jejím rozvedení ze dne 7. 7. 2021 a navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, event. změnil výši uložené sankce z důvodu její nepřiměřenosti. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, přičemž odkázal na své písemné vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že mezi účastníky není sporná skutková stránka, spor je veden o právní posouzení stran výše sankce. Uvedl, že v rámci hodnocení přitěžujících okolností je třeba přihlížet ke všem relevantním souvislostem, jako je ochrana cestujících, daňových zájmů státu a rovného tržního prostředí taxislužby. Je nutno zohlednit rozdíl mezi situací, kdy dopravce nezaeviduje vozidlo, jinak řádně vybavené a provozované jako vozidlo taxislužby, a situací, kdy je přeprava prováděna, aniž by byly splněny požadavky na provozování taxislužby či smluvní přepravy. Pakliže dal žalobce najevo, že nebude spolupracovat při provádění kontroly, bylo oprávněné posoudit takový postoj v intencích přitěžujících okolností, nicméně nešlo o zásadní bod, který by měl rozhodující vliv na výši uložené sankce. Ke spáchání přestupku pak došlo již v době, kdy bylo jednoznačně známo, že v případě předmětného způsobu přepravy osob je třeba dodržovat zákon o silniční dopravě. Ohledně posuzování majetkových poměrů zdůraznil, že tyto je správní orgán povinen zkoumat jen u fyzických osob nepodnikajících, zároveň připomněl, že žalobce sám nic ke svým poměrům nedoložil. Odmítl, že by délka správního řízení byla nepřiměřeně dlouhá.

37. Soud při jednání neprovedl další důkazy navržené žalobcem (napadené rozhodnutí), neboť jsou součástí správního spisu, z něhož při přezkumu zákonnosti vychází. Za nadbytečné pak soud považoval vyžádání jiných rozhodnutí žalovaného v obdobných věcech, neboť je mu rozhodovací praxe žalovaného ohledně aplikace Uber známa z rozhodovací činnosti.
38. Provedení důkazu sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 11. 2018 o průměrném měsíčním výdělku v podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikářů pro rok 2016 a 2017 soud rovněž vyhodnotil jako nadbytečné, a to proto, že sám žalobce v průběhu celého správního řízení ani s podanou žalobou či při ústním jednání u soudu své vlastní osobní a majetkové poměry neozřejmil, ač k tomu byl správními orgány vyzván. Důkaz obecným sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí o výši příjmu řidičů taxi za dané období přitom nemůže nahradit konkrétní důkazy o osobních a majetkových poměrech (např. daňovým přiznáním apod.), které žalobce na svou obranu měl a mohl uplatnit.

IV. Posouzení věci soudem

39. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
40. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
41. Podle § 9 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o silniční dopravě *podnikatel 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, jde-li o vnitrostátní veřejnou linkovou osobní dopravu.*
42. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě *dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“).*
43. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.*
44. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.*
45. Podle § 35 odst. 6 zákona o silniční dopravě *za 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 nebo 5.*
46. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
47. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto ověřil jejich tvrzení o něm ze spisového materiálu a přistoupil k vypořádání žalobních bodů.
48. Soud předesílá, že v minulosti rozhodoval o obdobných věcech a námitkách, které v odlišných řízeních uplatnili jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem, jaký zastupuje žalobce v nyní projednávané věci. Soud po posouzení skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že není důvod se od svých předchozích rozhodnutí odklánět, přičemž z toho důvodu částečně, s přihlédnutím ke specifickým nyní

projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude níže postupně pro úplnost odkazovat.

49. V rámci vypořádání námitek uplatněných pod **prvním žalobním bodem**, v nichž žalobce poukazoval na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výsledek kontrolující osoby, soud předesílá, že obdobnými námitkami se již v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrvává (z poslední doby viz např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 10 A 116/2019 nebo ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 A 190/2019-50), neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat a vychází z nich i v posuzované věci.
50. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 s. ř., *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 s. ř. zásadou vyšetřovací, která je charakteristická pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.
51. 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.
52. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008 č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 30. 10. 2015 č. j. 5 Ads 92/2015-24 nebo ze dne 31. 7. 2019 č. j. 6 As 29/2019-32) 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.
53. 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 – viz odůvodnění odvolání ze dne 5. 6. 2018). Závěr správního orgánu I. stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán (viz strana 7 prvostupňového rozhodnutí), 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 I. stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62).
54. Soud považuje za stěžejní, že protokol o kontrole ze dne 16. 3. 2018, č. T/2018 0316/2/FK 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 nezpochybnil v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové. Za tohoto stavu věci správní orgán I. stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobcem teprve v žalobě zmiňovanému výsledku kontrolující osoby. Správnímu orgánu I. stupně ani žalovanému přitom nelze vytýkat, že by se snad s navrženým výsledkem kontrolující osoby nijak nevypořádali, neboť žalobce takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sám vůbec nevznášel (v podané žalobě to ani netvrdil).

55. Soud tedy námitky vznesené žalobcem pod prvním okruhem žalobních bodů neshledal z vyložených důvodů opodstatněnými.
56. Soud dále přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **druhým žalobním bodem**, jimiž žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
57. Také v tomto případě nevznáší žalobce námitky, jimiž by se soud již dříve při rozhodování o žalobách jiných dopravců poskytujících v daném období služby prostřednictvím aplikace Uber nezabýval. Soud tak i ve vztahu k tomuto okruhu žalobních námitek vycházel ze závěrů, které k obsahově obdobné argumentaci jiných dopravců zastoupených týmž právním zástupcem v minulosti ve své rozhodovací praxi vyslovil (srov. shora odkazované rozsudky ze dne 8. 4. 2021 č. j. 17 A 8/2019-62, ze dne 28. 1. 2021 č. j. 10 A 116/2019-49 nebo ze dne 5. 10. 2020 č. j. 10 A 190/2019-50).
58. Soud předesílá, 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, č. j. 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 platicími 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, č. j. 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, č. j. 4 As 47/2004-87).

59. 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, č. j. 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, č. j. 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.
60. 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 specifikům 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, č. j. 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 zjevná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).
61. Soud při posuzování přiměřenosti žalobci uložené pokuty vyšel ze shora popsáných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výší žalobci uložené pokuty, a to zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Shledal, že okolnostmi týkajícími se stanovení druhu a výše sankce uložené žalobci se v souladu s kritérii stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky podrobně a komplexně zabývá jak prvostupňové

rozhodnutí (strana 7 až 10), tak jej doplňuje, resp. koriguje žalovaný v napadeném rozhodnutí (strana 6 až 9).

62. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem I. stupně, korigované a doplněné žalovaným, není dle názoru soudu zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.
63. 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, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014-33 či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156).
64. 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 ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu přdestírá 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.
65. 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 (viz bod 12 žaloby), a fakticky tak brojil proti tomu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neoznačil a nespécifikoval jiné případy, které při zvažování výše pokuty v nyní posuzované věci zohlednil, nemohl mu soud přisvědčit. Žalovaný na straně 8 až 9 napadeného rozhodnutí pečlivě vyhodnotil odvolací námitky žalobce poukazující na jiný případ, v němž byla pokuta uložena v nižší výši. Vysvětlil důvody, pro které závěry vyslovené v tomto rozhodnutí nebrání uložení pokuty vyšší, jestliže zejména uvedl, že v žalobcem odkazovaném rozhodnutí byla ukládána pokuta za jeden přestupek, jež byl spáchán v roce 2017, tedy o rok dříve, než přestupky spáchal žalobce. Žalovaný se tak v dostatečném rozsahu vypořádal s případem, na který žalobce v odvolacím řízení poukazoval.
66. 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 judikatorními východisky povinen takové údaje do odůvodnění napadeného rozhodnutí zahrnout. Žalobce staví svou námitku čistě spekulativně, jestliže podotýká, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný poměřoval případ žalobce s jinými skutkově obdobnými případy, přičemž sám nepoukazuje na žádný 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, účelové a spekulativní.

67. Soudu tak se zřetelem ke shora popsanému významu dispoziční zásady nezbylo než v obdobně obecné rovině uzavřít, že napadené rozhodnutí netrpí žalobcem namítanými vadami. 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 odchylně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Uvedenému okruhu námitek tak soud nemohl přisvědčit. Žalobce nepředestřel žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovaným, z nichž by bylo možné v projednávané věci usuzovat na excés z dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2016-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80) a která 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 směru tížilo důkazní břemeno žalobce. Jak bylo uvedeno výše, žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s odvolacími námitkami poukazujícími na jiné relevantní rozhodnutí správních orgánů vypořádal. Soud za této situace nepovažoval za potřebné vyhovět důkaznímu 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, s tím, že tato rozhodnutí má předložit žalovaný (viz strana 4 žaloby). 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 nadto plně sdílí přesvědčení žalovaného, že zástupci žalobce, který dlouhodobě a opakovaně vystupuje jako zástupce dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber (což je soudu známo z jeho úřední činnosti), jsou jiné případy, v nichž správní orgány posuzovaly shodné či obdobné skutkové okolnosti, nepochybně známy.
68. Pokud žalobce poukazyval na to, že v době vytýkaného jednání byla judikатурní praxe nestálá, a marginalizoval význam dopadů závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu z října 2017 z pohledu usměrnění praxe dopravců, nemohl mu soud přisvědčit.
69. 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 (viz strana 6 napadeného rozhodnutí) a soud se s jeho závěry se zřetelem k právě uvedenému ztotožnil.
70. Žalovanému 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, č. j. 9 As 291/2016-136. K přestupku žalobce došlo po více než 4 měsících 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 judikaturními závěry seznámit. V tomto ohledu soud neshledává nic závadného na tom, že protiprávní jednání spáchané po vydání uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu začal správní orgán I. stupně, resp. žalovaný postihovat přísněji.

71. Pokud jde o subnámitku, jejímž prostřednictvím žalobce upozornil na to, že v rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace Uber jako o organizované skupině, tato se zcela míjí s předmětem nyní posuzované věci. Sám žalobce ostatně v 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 rozsudku ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018 – 49, kde konstatoval, že *„žalovaný tuto úvahu použil právě v souvislosti s odůvodněním zpřísnění sankcí vůči dopravcům poskytujícím služby na bázi softwarového řešení a smluvních pravidel aplikace Uber, resp. pod hlavičkou Uber.“* Ani v nyní projednávané věci není důvod se od tohoto konstatování odchýlit.
72. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, které napadenému rozhodnutí vytýkaly, že jako přítěžující okolnosti bral správní orgán 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. (viz strana 8 prvostupňového rozhodnutí)
73. Soud k těmto námitkám předně konstatuje, že výčet přítěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní a správní orgány mohou či dokonce musí při řádném zdůvodnění vzít jako přítěžující okolnost i jinou skutečnost, má-li na posouzení celkové závažnosti přestupku vliv (ani zákon o silniční dopravě neobsahuje žádné výslovné vymezení přítěžujících a ani polehčujících okolností).
74. Soud má za to, že zde k porušení žádné ze zásad správního trestání, tedy ani žalobcem akcentované zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, nedochází. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřípustné – z pohledu 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.
75. Soudu neuniklo, že v posuzovaném případě shora uvedené přítěžující okolnosti, které skutečně v jiných případech mohou naplňovat samostatné skutkové podstaty přestupků podle zákona o silniční dopravě, bral správní orgán I. stupně již od zahájení správního řízení konzistentně a transparentně za okolnosti subsumované pod přestupkem podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, tj. provozování taxislužby vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Již z oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 18. 4. 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. 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, kterou zastávaly příslušné správní orgány, a jeho procesní obrana tak nemohla být v tomto směru jakkoli oslabena, natož aby byly porušeny žalobcem nespecifikované zásady právního trestání. Jeho námitky poukazující na porušení práva na obhajobu, resp. práva na spravedlivý proces, proto nemohou obstát.

76. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě tedy správní orgány nekladly žalobci k tíži z pohledu viny, ale zohlednily je jen v rámci stanovení výše pokuty. Takový postup přitom 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, jež však pouze dopravce opomněl nahlásit do příslušné evidence, či které 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 I. stupně.
77. Pokud pak žalobce namítal, že mu ze strany žalovaného bylo přičítáno k tíži to, že a využil svého zákonného práva plynoucího ze zásady zákazu donucování k sebeobviňování a neposkytl součinnost kontrolním pracovníkům, soud se ani v tomto směru nemohl s argumentací žalobce ztotožnit. Jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě, z videozáznamu zachyceného na CD založeném ve spise vyplývá, že žalobce v průběhu kontroly nikoliv že by odkazoval na své zákonné právo, ale odmítl jakkoliv komunikovat, nikterak na snahu kontrolních pracovníků o komunikaci nereagoval a neprojevil ani žádnou snahu reagovat či se o reakci alespoň pokusit. Uvedl pouze to, že kontrolujícím osobám nerozumí, což však s ohledem na skutečnost, že je od 15. 12. 1999 držitelem tuzemského živnostenského oprávnění, a tedy více než 20 let na území České republiky podniká, lze považovat za ryze účelové tvrzení a projev žalobcova záměru naprosto ignorovat kontrolující osoby a průběh kontroly samotné, nikoliv za využívání zákonného práva nevypovídat. Na uvedeném nemůže nic změnit ani samostatná skutková podstata přestupku podle § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), která umožňuje v mezích přestupkové odpovědnosti postihnout „neposkytnutí součinnosti“ kontrolovanou osobou. Přestože žalobce tuto námitku uplatnil opožděně, po marném uplynutí lhůty podle § 72 odst. 1 s.r.s. ve spojení s § 71 odst. 2 věta třetí s.r.s., považuje soud za vhodné k ní uvést, že ani tato námitka důvodná být nemůže. Neposkytnutí součinnosti správnímu orgánu ze strany kontrolované osoby nemusí vždy dosáhnout takové intenzity, která by již naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). V takovém případě není vyloučeno, aby správní orgán při úvaze o výši sankce za jiný přestupek hodnotil přístup kontrolované osoby (přestupce) ke kontrole prováděné správním orgánem prostřednictvím kontrolních osob v intencích přitěžujících či polehčujících okolností.
78. Ani v tomto ohledu tedy nelze správním orgánům ničeho vytýkat, jejich postup v dané věci byl naopak adekvátním odrazem pravidel plynoucích ze zásady individualizace sankce.
79. 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.

80. Ani v případě této námitky se soud se žalobcem neztotožnil. Správní orgány žalobcem zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy o případném likvidačním charakteru 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 tedy nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřipustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti žalobce nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.
81. Soud dále přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobce poukazoval na to, že mu byla uložena likvidační sankce.
82. V tomto směru soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. 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.
83. V žalobcem připomínaném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že „*likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. (...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout 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 vyžadují 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.“

84. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 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“.*
85. Z těchto závěrů 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. Tyto závěry, obsažené ve shora citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu, doposud nebyly překonány a správní soudy z tam vyslovených závěrů vychází i ve své recentní rozhodovací praxi (z poslední doby srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020-46, či ze dne 23. 2. 2021, č. j. 5 As 79/2019-42).
86. 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 žalobce přesvědčen, že mu správní orgán I. 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 aby tato 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 neuvedl, přestože byl v oznámení o zahájení řízení výslovně k jejich doložení vyzván a zároveň poučen o důsledcích případné procesní pasivity. Za tohoto stavu nelze správním orgánům obou stupňů vytýkat, že k osobním a majetkovým poměrům žalobce nepřihlédly, ani v této souvislosti jinak zpochybňovat jejich postup a přijaté závěry. Jak vyplývá ze shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 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 (...)“*].
87. Namítá-li tedy žalobce, že žalovaný nezkoumal, zda uložená pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na straně 7 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný plně v souladu se shora popsány výchozími zdůraznil, že *„[i] když dopravce namítá, že nebylo přihlídnuto k jeho majetkovým poměrům, tak 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. V takovém případě nezbývá, než stanovit majetkové poměry odhadem.“* Na straně 7 až 8 napadeného rozhodnutí pak žalovaný doplnil, že to, *„že by pro dopravce byla pokuta hospodářsky likvidační, nebo na*

něj měla jiný výrazně negativní následek, dopravce v podaném odvolání nijak konkrétně nerozvádí, ani nedokládá. Jelikož se jedná o pokutu ve výši běžné v dané oblasti podnikání a dopravce netvrdí ani nedokládá, že by se jeho poměry relevantně lišily od jiných dopravců, resp. ani obecně že by byly nepříznivé, neshledal odvolací orgán důvody pro to, aby bylo k poměrům dopravce jako k polehčující okolnosti přihlíženo, a to i vzhledem ke skutečnosti, že zákon o přestupcích poměry pachatele uvádí v demonstrativním výčtu polehčujících okolností pouze u fyzických osob nepodnikajících.“

88. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by snad uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak 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 konkrétních majetkových poměrech žalobce nic 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 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 As 47/2019-36). Jak 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 aktivita, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu“ (obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015-26).
89. Nadto žalovaný v napadeném rozhodnutí správně upozornil žalobce na to, že může požádat příslušný orgán – za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů – o rozložení splatnosti pokuty do splátek. Na plauzibilitě tohoto konstatování přitom sama o sobě ničeho nemění žalobcem připomínaná skutečnost, že takové žádosti nemusí být v konkrétním případě vyhověno. Zároveň je třeba poukázat na skutečnost, že žalobci zjevně nečinilo potíže složit v průběhu prováděné kontroly kauci ve výši 100.000,- Kč, tj. ve výši více než dvou třetin následně uložené sankce. I ve světle této skutečnosti může jen stěží obstát jeho argumentace o nepřiměřenosti či likvidačním charakteru uložené pokuty.
90. Soud uzavírá, že správní orgány nikterak nevybočily z mezí vytyčených usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 a na ně navazující rozhodovací praxe, jež přetrvávající relevanci závěrů vyslovených ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu potvrzuje.
91. 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 již v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Poukázat lze například na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, v nichž se Nejvyšší správní soud s podstatou totožné žalobní argumentace komplexně vypořádal: „*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 nezabývá 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“. Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci odchýlovat, a to ani s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, na kterou žalobce odkazoval, neboť z té povinnosti správního orgánu či správního soudu hodnotit délku řízení ve vztahu k uložené sankci vůbec nevyplývá.

92. Žalobci lze obecně přisvědčit v tom, že správní řád v § 71 odst. 3 stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedná se nicméně o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nedotýká se hmotných práv účastníka řízení. Ze stejného důvodu překročení těchto lhůt *a priori* nemůže vést ke zmírnění sankce, která je pachateli ukládána s ohledem na okolnosti a závažnost dané věci. Pro úplnost soud uvádí, že se v nyní projednávané věci navíc ani nejedná o výrazně nepřiměřenou délku řízení, neboť žalobce se vytýkaného jednání dopustil dne 16. 3. 2018, dne 16. 3. 2018 uplatnil námitky proti protokolu o kontrole dne 16. 3. 2018, řízení bylo zahájeno dne 18. 4. 2018, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 4. 6. 2018, žalobce podal odvolání dne 5. 6. 2018 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 4. 6. 2019, přičemž ještě téhož dne nabylo právní moci. Soud k tomu dodává, že paralelu s trestním řízením nelze v případě správních (přestupkových) řízení shledat i s ohledem na skutečnost, že soudy ve správním soudnictví přezkoumávají pravomocná správní rozhodnutí, a tudíž se v řízení před soudem nemůže jednat o „pokračování“ přestupkového řízení, neboť to již bylo pravomocně ukončeno. Nejde tedy o jedno řízení, jehož celková délka by se měla promítnout do úvahy soudu o možné moderaci uloženého trestu. Soud proto ani v této části neshledal žalobní námitku důvodnou.
93. S ohledem na shora uvedené soud posoudil také návrh žalobce, 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 vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Z tohoto důvodu v případě relativně nízkých sankcí bude moderace ze strany správního soudu málo častá. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36 vyplývá, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti.

94. Soud o využití moderačního práva uvážil po provedeném přezkumu na podkladě shora popsaných skutkových zjištění a právního posouzení správními orgány obou stupňů, jejichž závěry považuje za vyčerpávající a souladné se zákonem. Jak již bylo uvedeno výše, žalobci byla uložena pokuta ve výši 140 000 Kč, která nijak nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Nejedná se o sankci nepřiměřenou, tím méně zjevně nepřiměřenou, takže podmínky pro její snížení, či dokonce pro upuštění od jejího uložení nebyly splněny. Soud pro úplnost podotýká, že ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 neopomněl posoudit okolnosti související se změnou zákona o silniční dopravě, k níž došlo po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Soud si je vědom toho, 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 pro stručnost odkazuje na obecnou i zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 115/2020 Sb.). 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 nepochybuje o tom, že takové skutky, 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]. Přestože novou právní úpravou došlo k nikoli nevýznamné liberalizaci v předmětné oblasti podnikání, nelze dospět k závěru, že by se v důsledku novelizace provedené zákonem č. 115/2020 Sb., stalo jednání žalobce jednáním, které je nyní 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.

VI. Závěr a náklady řízení

95. Poté, co soud přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, na něž v souladu s ustálenou judikaturou nahlížel jako na jeden celek, dospěl k závěru, že obě rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, jsou dostatečně odůvodněná, určitá a srozumitelná. Žalobce se prokazatelně dopustil porušení zákona o silniční dopravě, za což mu byla uložena přiměřená pokuta, přičemž nebylo prokázáno, že by tato pokuta mohla mít pro žalobce likvidační charakter. Soud v řízení neshledal ani žádné procesní chyby, které v žalobě namítal žalobce, a neshledal tedy důvod pro zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí.
96. Nedůvodnou žalobu soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. rozsudkem zamítl.

97. Akcesorický výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

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

Praha 8. července 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu