



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

žalobkyně: **Transaction s.r.o.**, IČ: 060 93 159
se sídlem Chudnická 1059/30, 102 00 Praha
zastoupené 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 žalovaného ze dne 12. 8. 2019, č. j. 104/2019-190-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 žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále též jen „žalovaný“) ze dne 12. 8. 2019, č. j. 104/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 8. 2018, č. j. MHMP 1253432/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně jako dopravce shledána vinnou 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 měla dopustit

tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 5. 4. 2018 od 10:09 do 10:29 hodin na trase z ulice Národní 39 na Praze 1 - ulice Ke Karlovu na Praze 2, provozovala taxislužbu vozidlem tovární značky Škoda Fabia Combi, 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 nezajistila, aby při poskytování taxislužby dne 5. 4. 2018 od 10:09 do 10:29 hodin na trase z ulice Národní 39 na Praze 1 - ulice Ke Karlovu na Praze 2, byl ve vozidle tovární značky Škoda Fabia Combi, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.
- 3. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za naplnění skutkové podstaty shora uvedených přestupků podle § 35 odst. 6 písm. a), b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákona o odpovědnosti za přestupky“) pokutu ve výši 150 000 Kč.
- 4. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobkyni uloženou pokutu snížil na 100 000 Kč.
- 5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejdříve rekapituloval předchozí průběh řízení a jemu předcházející kontroly a shrnul závěry uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136 a na nálezy 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. Sama žalobkyně v podaném odvolání připustila, že vykonávala taxislužbu, jestliže uvedla, že vykonávala přepravu na základě předchozí smlouvy, kterou lze i dle ní 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 nicméně 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 žalobkyně argumentovala úvahami o uzavírání smluv dle občanského zákoníku a fungováním aplikace Uber jako datového úložiště smluv, v průběhu kontroly a celého správního řízení nebyla doložena žádná smlouva obsahující předepsané náležitosti, i když měla údajně existovat.
- 7. Žalovaný dále uvedl, že správní orgán I. stupně na začátku působení společnosti Uber v Praze ukládal spolupracujícím dopravcům pokuty ve výši 50 000 Kč, které se postupně zvyšovaly až na částky značně přesahující 150 000 Kč. Pokuta 150 000 Kč není ojedinělou pokutou, nýbrž pokutou běžně ukládanou za přestupky spáchané v obdobném období, v jakém se porušení zákona dopustila žalobkyně. Nepravdivost tvrzení žalobkyně o paušálním ukládání pokut ve stejné výši 150 000 Kč podle žalovaného doložila sama

žalobkyně rozhodnutími přiloženými k odvolání, kterými byla za stejné přestupky uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

8. Žalovaný též odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, v němž soud k tehdy platnému zákonu o silniční dopravě 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, a poskytne správnímu orgánu základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto údaje také věrohodným způsobem doloží. I když žalobkyně namítala, že nebylo přihlédnuto k jejím majetkovým poměrům, v průběhu správního řízení ani v podaném odvolání příslušným správním orgánům neposkytla o svých osobních a majetkových poměrech žádné relevantní informace, ani tyto poměry žádným způsobem nedoložila, a to i přesto, že k tomu byla vyzvána v oznámení o zahájení řízení. V takovém případě správním orgánům nezbylo než stanovit její majetkové poměry odhadem. Žalobkyně je právnickou osobou, která je plně vlastněna další právnickou osobou. Od založení v roce 2017 doposud nezveřejnila ve sbírce listin žádnou účetní závěrku. Žalobkyně nijak netvrdí, že by se její majetkové poměry lišily od ostatních dopravců v pražské taxislužbě, kterým jsou pokuty v obdobných výších ukládány zcela běžně. I pokud by byla společností podnikající v malém rozsahu s jedním vozidlem, ustálená judikatura shledala, že uložení pokuty 100 000 Kč fyzické podnikající osobě, která byla zároveň řidičem, nemůže být pro takovou osobu bez dalšího likvidační. Žalobkyně nedoložila ke svým majetkovým poměrům žádné skutečnosti, a proto je na ní nutno pohlížet jako na běžného dopravce v pražské taxislužbě, jehož majetkové poměry lze považovat za standardní, tudíž pro ni nemůže být pokuta ve výši 100 000 Kč likvidační. Tato skutečnost rovněž souvisí s tvrzením, že správní orgán I. stupně nepřihlíží k majetkovým poměrům dopravců využívajících aplikaci Uber a ukládá paušálně stejné pokuty. Toto tvrzení je dle žalovaného nepravdivé. Rovněž lze poukázat na to, že dopravci využívající aplikaci Uber kromě páčání stejných deliktů rovněž velice často vůbec nedokládají své majetkové poměry. V takovém případě je logické, že správní orgán I. stupně považuje majetkové poměry dopravců za standardní a výsledkem jsou obdobné pokuty.
9. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že se žalobkyně dopustila přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě tím, že nezajistila, 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 zjevně 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. Žalobkyně v tomto případě nejen nesplnila

informační povinnosti vůči státu a cestujícím, ale především nedovoleně narušila podnikatelské prostředí. Za značně přítěžující okolnost shledal správní orgán I. stupně skutečnost, že kromě narušení podnikatelského prostředí podnikáním neevidovaným vozidlem nebyl řidič vozidla držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný shledal, že tato přítěžující okolnost byla žalobkyni přičtena neoprávněně. Zjištění, že řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, naopak shledal jako polehčující okolnost a snížil pokutu na 100 000 Kč, aby pokuta odpovídala obdobným případům. 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. Z toho vyplývá, že žalobkyně měla být a také byla správně posuzována jako dopravce v klasické taxislužbě.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a doplnění žaloby

10. V **prvním žalobním bodě** žalobkyně namítla porušení řádného dokazování v řízení před správními orgány. Poukázala na to, že správní orgány vychází z předpokladu, že protokol o kontrole, který je zásadním pro vedení přestupkového řízení vůči žalobkyni, je nadán pravdivostí a správností. Žalobkyně má 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, pak 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** žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty. V kontextu poukazu na zásadu materiální rovnosti jednak namítla, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, zda poměřoval případ žalobkyně se skutkově shodnými jinými případy (např. spisovými značkami, aby bylo možné úvahy o stanovení výše pokuty vůbec ověřit). Jeho rozhodnutí a stanovení výše pokuty je tak postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.
12. Žalovaný rovněž 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“*.
13. Žalobkyně dále konstatovala, 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.
14. Žalobkyně rovněž namítla, 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 dle žalobkyně správné. V době vytýkaného jednání byla judikturní praxe nestálá.

15. V rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace Uber jako o organizované skupině. Žalobkyně připustila, že v napadeném rozhodnutí žalovaný takovou úvahu nerozvíjí, avšak již jen takové úvahy o organizované skupině podle ní bez dalšího zakládají 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 žalobkyni) za členy organizované skupiny (a tedy z podstaty věci podle toho zvyšují výsledné pokuty), pak není možné takové úvahy v demokratickém právním státě připustit.
16. Dále žalobkyně brojila proti tomu, že jako přítěžující okolnost bylo hodnoceno nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem, tedy skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Tím bylo ve výsledku zasaženo i do práva žalobkyně na obhajobu a na spravedlivý proces.
17. Žalobkyně rovněž zpochybnila 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. Jestliže žalovaný dovozoval, že poměřoval shodná přestupková jednání páchaná před říjnem 2017 a jinak posuzoval shodná přestupková jednání páchaná po říjnu 2017, když i v té době nebylo postaveno na jisto, jaký je názor státních orgánů (tedy i soudů) na problematiku přepravy prostřednictvím aplikace Uber, pak zatížil své úvahy nesprávností a nezákonností. Je tomu tak proto, že i době vytýkaného jednání nebylo zřejmé, jak soudy posuzují problematiku přepravy prostřednictvím aplikace Uber.
18. Argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je dle mínění žalobkyně zcela irelevantní pro účely úvah o výši pokuty, neboť „*možnost splátek je fakultativní*“.
19. Dále žalobkyně namítla nepřiměřenou a likvidační povahu uložené sankce s tím, že správní orgány postupovaly v této otázce v rozporu s judikturními východisky. Žalovaný úvahy o likvidační výši pokuty opírá o rozsudky Nejvyššího správního soudu, kdy poměřuje částky ukládané v těchto rozsudcích s tím, že se nejednalo o likvidační pokuty. Není však možné odkazovat na tyto rozsudky a současně jimi argumentovat, že nemůže být uložená pokuta likvidační. Stanovení majetkových poměrů odhadem nelze provádět tak, že správní orgán odkáže na nějakou částku, která je v nějakém období ukládána podle judikatury za srovnatelné porušení povinností. Žalovaný musí provést odhad majetkových poměrů přezkoumatelným a řádným způsobem.
20. Konečně žalobkyně v rámci námitek podřazených pod druhým žalobním bodem tvrdila, že správní orgány při stanovení výše sankce nezohlednily nepřiměřenou délku řízení.
21. Na základě shora uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by se soud neztotožnil s její argumentací, žalobkyně navrhla, aby soud svým rozhodnutím změnil výši ukládané sankce.
22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

23. 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. Dopravní úřad v rámci dokazování vycházel nejen ze zjištění uvedených v protokolu, ale i z jiných listinných důkazů (např. faktura za provedenou přepravu, stvrzenka Uber, výstupy z veřejných rejstříků či fotodokumentace). K námitce o rezignaci na výsledk 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 výslech, 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. Žalobkyně se s těmito podklady mohla seznámit, což prokazatelně neučinila. Žalovaný se tak neztotožnil s námitkou, že správní orgán I. stupně bez dalšího řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl prokázán. Skutkový stav považuje žalovaný za prokázaný bez důvodných pochybností, neboť ve správním řízení bylo vycházeno i z jiných podkladů, k nimž se žalobkyně nevyjádřila a nenavrhla jejich případné doplnění, pouze v žalobě bez dalšího neurčitě uvedla, že dokazování je zatíženo nezákonností.
24. Ke **druhému žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí posoudil závažnost protiprávního jednání žalobkyně, přisvědčil srovnání s výší pokuty v jiném případě uváděnému žalobkyní a z tohoto důvodu snížil výši sankce na částku stejnou jako v žalobkyní odkazovaných případech. Žalovaný snížil pokutu právě na základě námítky žalobkyně, která doložila jí známou rozhodovací praxi ve svém odvolání. Poukázal rovněž na to, že žalobkyni i jejímu 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 zástupce žalobkyně zastupuje většinu dopravců využívajících tuto aplikaci, jinými případy běžně argumentuje, jako tomu bylo i v posuzované věci.
25. Žalovaný označil za pozoruhodné, že je možné na straně jedné tvrdit, že žalobkyni není známa rozhodovací praxe, pokud je zastoupena stejným právním zástupcem jako většina dopravců využívajících aplikaci Uber, a na straně druhé odkazovat na něco, co může být známo jen tomu, kdo důkladně studuje rozhodnutí ve věci jiných dopravců. Z jednání žalobkyně dle žalovaného vyplývá, že není pouhým jednotlivcem, který by si vyzkoušel aplikaci Uber bez vědomí toho, čeho se dopouští. Žalovaný měl proto z těchto důvodů, a to i vzhledem dostatečně medializované rozhodovací praxi i judikatuře, za to, že žalobkyni v rámci spolupráce se společností Uber muselo být dobře známo, že svým jednáním získává neoprávněnou konkurenční výhodu, i když její jednání bylo zjevně protiprávní.
26. Co se týče posouzení přitěžujících 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 přitěžujících 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 žalobkyně nesplnila povinnosti stanovené 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. Pokud by nebylo možné polehčující a přitěžující okolnosti zohlednit, musela by být za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem uložena vždy stejná sankce. To samozřejmě není možné ani žádoucí a je to v přímém rozporu s požadavky žalobkyně, která sama dokládala příklady rozhodovací praxe, kde byly zohledněny polehčující okolnosti, přičemž žalovaný těmito argumentům přisvědčil a snížil uloženou sankci.

27. Žalovaný dále popsal důvody, pro které byl přesvědčen o nedůvodnosti námitek poukazujících na nedostatečné posouzení dopadů výše pokuty a její likvidační charakter. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a zopakoval, že žalobkyně v průběhu správního řízení nedoložila ke svým majetkovým poměrům vůbec žádné skutečnosti a neplní ani svou povinnost zveřejňovat ve sbírce listin své účetní závěrky. Žalovaný se domnívá, že pokud by se žalobkyně nacházela v takové situaci, že by pro ni výše uložené pokuty byla s ohledem na její majetkové poměry nepřiměřená a likvidační, ve svém vlastním zájmu by správnímu orgánu předložila podklady potvrzující tuto tíživou situaci. Při posouzení likvidačního dopadu pokuty je třeba posoudit nejen aktuální příjmy, ale i celkové majetkové poměry žalobkyně, obzvláště za situace, kdy žalobkyně zřejmě má příjmy i z jiných oblastí podnikání, jak vyplývá z výpisu z jejího živnostenského rejstříku. Vzhledem k tomu, že možnosti správních orgánů k prokázání majetkových poměrů jsou velmi omezené, je především na žalobkyni, zda prokáže likvidační dopad pokuty. Při absenci jiných dostupných informací o majetkových poměrech žalobkyně je třeba vycházet ze situace průměrných taxikářů v Praze, kterým byly ukládány obdobné pokuty a nebylo u nich shledáno, že pro ně mohly být takové pokuty likvidační. Pokuta 100 000 Kč odpovídá pokutám v judikatuře citované v rozhodnutí dopravního úřadu. Nelze předpokládat, že by v takové situaci mohla být pokuta v obdobné výši likvidační, zvláště pokud žalobkyně nečiní žádné kroky k tomu, aby tuto skutečnost prokázala. Co se týče argumentace o možnosti rozložení pokuty do splátek, uvedl žalovaný, že je mu známo, že se jedná o fakultativní možnost. Žalovaný souhlasí s tím, že možnost uhradit pokutu ve splátkách je pro stanovení výše pokuty irelevantní. Při procesu stanovení pokuty se totiž stanovuje „správná“ výše pokuty, kterou žalovaný určil ve výši 100 000 Kč. Následně se zkoumá případný likvidační dopad pokuty. Jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, zde je naopak možnost uhrazení ve splátkách, respektive potenciální výše splátek důležitým vodítkem k posouzení toho, jestli může být pokuta likvidační. I vzhledem k možnosti uhrazení pokuty ve splátkách neshledal žalovaný, že by pokuta pro žalobkyni byla likvidační.
28. K námitce akcentující nepřiměřenou délku řízení žalovaný poznamenal, že správním řádem upravené lhůty jsou lhůtami pořádkovými. Žalovaný odmítl, že by délka trvání řízení byla v posuzované věci nepřiměřená a měla tak být promítnuta do ukládaného trestu. Neshledal, že by s ohledem na délku řízení nebyla respektována a chráněna osobní svoboda či že by došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě; nenastaly tedy okolnosti podmiňující využití úvah o aplikaci zásad pro ukládání trestů s ohledem na délku trestního řízení.
29. V podání ze dne 7. 7. 2021 označeném jako „rozvedení žaloby“ žalobkyně zopakovala, že správní orgány nesprávně hodnotily jako přitěžující 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 žalobkyni za skutky, které nemohla z podstaty věci spáchat, a činí tak postupem, který není v přestupkovém řízení vůbec možný. Proto dochází nejen k porušení zásady *nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*, ale také práva na spravedlivý trestní proces. V této souvislosti žalobkyně odkázala 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.

30. K posuzování výše pokuty s ohledem na délku správního řízení žalobkyně uvedla, 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. nález ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07). Ve smyslu judikatury Ústavního soudu (např. nález 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 žalobkyně, tj. řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy stále probíhá (více než 3 roky).

III. Ústní jednání

31. Při ústním jednání před soudem konaném dne 8. 7. 2021 žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce zopakovala argumentaci obsaženou v žalobě i v jejím rozvedení ze dne 7. 7. 2021. V souvislosti s posuzováním délky řízení poukázala na úpravu obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo správným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992, o notářích a jejich činnosti (notářský řád), (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“) s tím, že tato právní úprava by ztratila smysl, pokud by správní orgány a soudy neakceptovaly povinnost zohledňovat délku řízení při ukládání správního trestu. Navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, event. aby změnil výši uložené sankce z důvodu její nepřiměřenosti. Žalovaný při jednání navrhl zamítnutí žaloby. Odkázal na své písemné

vyjádření k žalobě i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že mezi účastníky není sporná skutková stránka, spor je veden o právní posouzení ohledně 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. Ke spáchání přestupku přitom došlo již v době, kdy bylo jednoznačně známo, že v případě předmětného způsobu přepravy osob je třeba dodržovat zákon o silniční dopravě. Žalovaný odmítl, že by délka správního řízení byla nepřiměřeně dlouhá.

32. Soud při jednání neprovedl další důkazy navržené žalobkyní. Některé z nich, například napadené rozhodnutí, jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu zákonnosti vychází z úřední povinnosti. 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.

IV. Posouzení věci soudem

33. 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.“).
34. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
35. 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.*
36. 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“).*
37. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.*
38. 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 cestujících.*
39. 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.*
40. 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.*
41. Soud předesílá, že v minulosti rozhodoval o obdobných věcech a námitkách, které uplatnili v odlišných řízeních jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem. Soud po posouzení skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že není důvod k tomu, aby se od svých předcházejících rozhodnutí odchýlil. Z tohoto důvodu částečně, s přihlédnutím ke specifikům nyní projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude postupně odkazovat.
42. Soud nejdříve pristoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **prvním žalobním bodem**, v nichž žalobkyně poukazovala na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v

předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výsledek kontrolující osoby.

43. Soud předesílá, že se obdobnými námitkami 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 z 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.
44. 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.
45. 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.
46. 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.
47. 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 žalobkyně namítána – viz odůvodnění odvolání ze dne 16. 8. 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).
48. Soud považuje za stěžejní, že protokol o kontrole ze dne 10. 4. 2018, č. T/20180405/1/Ry a o kontrole zahájené dne 5. 4. 2018 a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy včetně skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně tyto závěry nijak konkrétně

nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobkyně totiž svou procesní obranu směřovala toliko do roviny právní, nikoli skutkové.

49. Za tohoto stavu věci správní orgán I. stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobkyní teprve v žalobě zmiňovanému výsledku kontrolující osoby. Správnímu orgánu I. stupně ani žalovanému nelze důvodně vytýkat, že by se s navrženým výsledkem kontrolující osoby nevypořádali, neboť žalobkyně takový procesní požadavek v průběhu správního řízení vůbec nevznesla (v podané žalobě to ani netvrdí).
50. Soud tedy námitky vznesené žalobkyní pod prvním okruhem žalobních bodů neshledal opodstatněnými.
51. Soud dále přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **druhým žalobním bodem**, jimiž žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty. Také v tomto případě nevznáší žalobkyně 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 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 nebo ze dne 5. 10. 2020 č. j. 10 A 190/2019-50).
52. 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 není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54). Soud 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 výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda 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).
53. 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.

54. 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).
55. Soud při posuzování přiměřenosti žalobkyni uložené pokuty vyšel ze shora popsaných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výši žalobkyni uložené pokuty, a to zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Shledal, že okolnostmi týkajícími se stanovení druhu a výše sankce se v souladu s kritérii stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky podrobně a komplexně zabývá jak prvostupňové rozhodnutí (strana 7 až 9), tak jej doplňuje, resp. koriguje žalovaný v napadeném rozhodnutí (strana 6 až 9).

56. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem I. stupně, které bylo následně doplněno žalovaným, není dle názoru soudu zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.
57. 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).
58. 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 žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
59. Omezila-li se tedy žalobkyně v podané žalobě v tomto směru kromě obecného poukazu na zásadu materiální rovnosti na poznámku, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný poměřoval její případ se skutkově shodnými jinými případy (viz bod 13 žaloby), a fakticky tak brojila proti tomu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neoznačil a nespecifikoval jiné případy, které při zvažování výše pokuty v nyní posuzované věci zohlednil, nemohl jí soud přisvědčit. Žalovaný na straně 6 až 7 napadeného rozhodnutí pečlivě vyhodnotil odvolací námitky žalobkyně poukazující na jiné případy, v nichž byla pokuta uložena v nižší výši. Vysvětlil důvody, pro které měl za to, že závěry vyslovené v těchto rozhodnutích nebrání uložení pokuty vyšší, přičemž zejména uvedl, že v žalobkyní odkazovaných rozhodnutích byla ukládána pokuta za situace, že řidiči vozidel byli držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný se tak dostatečně vypořádal s případy, na které žalobkyně v odvolacím řízení poukazovala.
60. Žalobkyně 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 s popsányými judikatorními východisky povinen takové údaje do odůvodnění napadeného rozhodnutí zahrnout. Žalobkyně staví svou námitku čistě spekulativně, jestliže podotýká, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný poměřoval její případ s jinými skutkově obdobnými případy, přičemž však sama 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 žalobkyně 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 žalobkyni, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber, jsou obecné, účelové a spekulativní.

61. Soudu proto se zřetelem ke shora popsanému významu dispoziční zásady nezbylo než v obdobně obecné rovině uzavřít, že napadené rozhodnutí netrpí žalobkyní 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 žalobkyně odchylně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Uvedenému okruhu námitek tedy soud nemohl přisvědčit. Žalobkyně nepředestřela žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovaným, z nichž by bylo možné v projednávané věci usuzovat na exces z dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, 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 žalobkyni. Jak bylo uvedeno výše, žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s odvolacími námitkami poukazujícími na jiná relevantní rozhodnutí správních orgánů vypořádal. Soud za této situace nepovažoval za potřebné vyhovět návrhu žalobkyně na 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 žalobkyně byla v daném ohledu obecná a spekulativní. Bylo na žalobkyni, aby svou námitku konkretizovala a precizněji označila své důkazní návrhy k takovým svým žalobním tvrzením. Soud nadto plně sdílí přesvědčení žalovaného, že právnímu zástupci žalobkyně, který dlouhodobě a opakovaně vystupuje jako právní 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.
62. Pokud žalobkyně poukazovala na to, v době vytýkaného jednání byla judikатурní praxe nestálá, a marginalizovala význam dopadu závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu z října 2017 z pohledu usměrnění praxe dopravců, nemohl jí soud přisvědčit.
63. 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 žalobkyně. Žalovaný se s uvedenými otázkami v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vypořádal (viz strany 6 - 7 napadeného rozhodnutí). Soud se s jeho závěry se zřetelem k právě uvedenému ztotožnil.
64. 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 žalobkyně došlo po více než 5 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 již přísněji.

65. Pokud jde o subnámitku, jejímž prostřednictvím žalobkyně upozornila 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. Sama žalobkyně ostatně v žalobě výslovně připustila, že v napadeném rozhodnutí žalovaný takovou úvahu nerozvíjí. Soud nicméně nad rámec nezbytného odůvodnění poukazuje v tomto směru 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.
66. 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 7 prvostupňového rozhodnutí).
67. K těmto námitkám soud 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).
68. K porušení žádné ze zásad správního trestání, tedy ani žalobkyní akcentované zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, v projednávané věci nedošlo. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřípustné – z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání – toliko tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě byla totiž porušena 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.
69. 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 17. 7. 2018 se podává, že za tato další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě nelze žalobkyni s ohledem na to, že taxislužba byla provozována neevidovaným vozidlem, sankcionovat, a proto tato zjištění nejsou samostatným předmětem řízení. Postup správních orgánů tak lze jen těžko označit za překvapivý. Žalobkyně tedy po celou dobu přestupkového řízení znala předběžnou právní kvalifikaci kontrolou zjištěných porušení právních předpisů na

úseku provozu taxislužby zastávanou příslušnými správními orgány, a její procesní obrana tak nemohla být v tomto směru jakkoli oslabena, natož aby byly porušeny žalobkyní nespecifikované zásady právního trestání. Její námitky poukazující na porušení práva na obhajobu, resp. práva na spravedlivý proces proto nemohou obstát.

70. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě proto správní orgány nekladly žalobkyni 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 žalobkyně (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, které však pouze dopravce opomněl nahlásit do příslušné evidence, či které bylo z evidence vyřazeno. Celkovou závažnost jednání žalobkyně 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.
71. Ani v tomto ohledu tedy nelze správním orgánům ničeho vytýkat, jejich postup v dané věci naopak byl adekvátním odrazem pravidel plynoucích ze zásady individualizace sankce.
72. Žalobkyně dále namítala, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Uvedla, 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 žalobkyně se správním orgánem uváděná rozhodnutí vůbec netýkala skutku vytýkaného žalobkyni, a není tak možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen na základě toho, že se případně jedná o přestupky v oblasti taxislužby.
73. Ani v tomto případě se soud se s žalobkyní neztotožnil. Správní orgány žalobkyni zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy o případném likvidačním charakteru pokuty ukládané žalobkyni. 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 nepřípustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.
74. Soud dále přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobkyně poukazovala na to, že jí byla uložena likvidační sankce.
75. V tomto směru soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.

76. V žalobkyní 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 vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“
77. 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“.
78. Z těchto závěrů dle přesvědčení soudu zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Závěry obsažené ve shora citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu doposud nebyly překonány a správní soudy z nich vychází i ve své recentní rozhodovací praxi (z poslední doby viz například 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).
79. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyně ve správním řízení netvrdila žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že by pro ni mohla být uložena pokuta likvidační. Byla-li přesvědčena, že správní orgán I. stupně uložil pokutu v likvidační výši, bylo na ní, aby při podání odvolání konkrétně uvedla, z jakých důvodů se domnívá, že je pro ni výše uložené pokuty likvidační a aby tato svá tvrzení doložila. Žalobkyně 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 neuvedla, přestože byla v oznámení o zahájení řízení výslovně k jejich

doložení vyzvána a poučena o důsledcích případné procesní pasivity. Za tohoto stavu nelze správním orgánům obou stupňů vytýkat, že k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně 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 (...)*“].

80. Namítá-li tedy žalobkyně, že žalovaný nezkoumal, zda uložená pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na straně 8 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný plně v souladu se shora popsány výchozími zdůraznil, že „*v průběhu správního řízení ani v podaném odvolání však dopravce příslušným správním orgánům neposkytl o svých osobních a majetkových poměrech žádné relevantní informace, ani tyto poměry žádným způsobem nedoložil a to i přesto, že k tomu byl vyzván v oznámení o zahájení řízení. V takovém případě nezbyvá, než stanovit majetkové poměry odhadem.*“ Dále žalovaný doplnil, že „*ustálená judikatura shledala, že uložení pokuty 100 000 Kč fyzické podnikající osobě, která byla zároveň řidičem, nemůže být pro takovou osobu bez dalšího likvidační. Dopravce nedoložil ke svým majetkovým poměrům žádné skutečnosti, proto je na něj nutné pohlížet jako na běžného dopravce v pražské taxislužbě, jehož majetkové poměry lze považovat za standardní, tudíž pro něho nemůže být pokuta ve výši 100 000 Kč likvidační. Tato skutečnost rovněž souvisí s tvrzením, že dopravní úřad nepřihlíží k majetkovým poměrům dopravců využívajících aplikaci Uber a ukládá paušálně stejné pokuty. Toto tvrzení je jednak vzhledem k výše uvedenému nepravdivé a rovněž lze poukázat na to, že dopravci využívající aplikaci Uber kromě páčání stejných deliktů rovněž velice často vůbec nedokládají své majetkové poměry.*“
81. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by snad uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak dle soudu předmětná výše pokuty sledovala naplnění jejího sankčního i preventivního účelu. Indikátorem likvidačního charakteru přitom v tomto směru nemůže být ani žalobkyní akcentovaná výše průměrného výdělku v relevantním odvětví, neboť ta sama o sobě o konkrétních majetkových poměrech žalobkyně nic nevypovídá. Úhrada pokuty žalobkyni 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 žalobkyně (kterou však žalobkyně v nyní posuzované věci ani relevantně netvrdila, natož aby ji jakkoli dokazovala) 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, tak „*[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. obrát společnosti a její obchodní aktivity, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu*“ (obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015-26).

82. Nadto žalovaný v napadeném rozhodnutí správně upozornil žalobkyni, že může požádat – za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů – příslušný orgán o rozložení splatnosti pokuty do splátek. Na plauzibilitě tohoto konstatování nic nemění žalobkyní připomínaná skutečnost, že takové žádosti nemusí být v konkrétním případě vyhověno.
83. Soud uzavírá, že správní orgány nijak nevybočily z mezí vytyčených usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 a na něj navazující rozhodovací praxe, jež přetrvávající relevanci závěrů vyslovených v tomto usnesení potvrzuje.
84. Soud nepřisvědčil ani poslední dílčí námitce, kterou žalobkyně brojila proti tomu, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Lze poukázat např. 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 žalobní argumentace žalobkyně 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 důvod se od nich v nyní posuzované věci odchýlovat ani s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, na kterou žalobkyně odkazovala, neboť z té povinnosti správního orgánu či správního soudu hodnotit délku řízení ve vztahu k uložené sankci vůbec nevyplývá. Zároveň soud dodává, že právní úprava odpovědnosti státu za újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení obsažená v zákoně č. 82/1998 Sb., nemůže být jakkoli dotčena, neboť na povinnosti správního orgánu či soudu nahradit újmu v případě, kdy řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, se nic nemění.
85. Žalobkyni lze obecně přisvědčit v tom, že správní řád ve svém § 71 odst. 3 stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedná se ale 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 ani nejedná o výrazně nepřiměřenou délku řízení, neboť žalobkyně se vytykaného jednání dopustila dne 5. 4. 2018, dne 19. 4. 2018 uplatnila námitky proti protokolu o kontrole, řízení bylo zahájeno dne 17. 7. 2018, prvostupňové

rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 8. 2018, žalobkyně podala odvolání dne 16. 8. 2018 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 12. 8. 2019, přičemž téhož dne nabylo právní moci.

86. 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.
87. S ohledem na shora uvedené soud posoudil také 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 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.
88. Soud o využití moderačního práva uvážil po provedeném přezkumu na podkladě shora popsanych skutkových zjištění a právního posouzení správními orgány obou stupňů, jejichž závěry považuje za vyčerpávající a souladné se zákonem. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 100 000 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 upuštění od jejího uložení nebyly splněny.
89. 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, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, 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 byla žalobkyně postižena 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 žalobkyně 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

90. 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. Žalobkyně se prokazatelně dopustila porušení zákona o silniční dopravě, za což jí byla uložena přiměřená pokuta, přičemž nebylo prokázáno, že by tato pokuta pro ni mohla mít likvidační charakter. Soud v řízení neshledal ani žádné procesní chyby, které v žalobě namítala žalobkyně.
91. Nedůvodnou žalobu soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
92. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná 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