



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Gain Trade Group s.r.o.**, IČ 05828546, se sídlem Víta Nejedlého 506/11, Praha 3

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

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. srpna 2019, č. j.: 116/2019-190-TAXI/3

takto:

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

Odůvodnění

- [1] Žalobkyně se žalobou domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2019, č.j. 116/2019-190-TAXI/3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále také jen obecně „*magistrát*“), ze dne 29. 8. 2018, č.j. MHMP 1339143/2018 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000 Kč za spáchání přestupků podle ust. § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“), a to za skutky spočívající v tom, že žalobkyně v rozporu s ustanovením § 9 odst. 2 zákona o

silniční dopravě nezajistila, aby při ve vozidle Škoda Octavia, SPZ: X, používaném k podnikání, byl při jeho provozu dne 3. dubna 2018 na trase z Vladislavova 19 do ulice Ke Karlovu 10:22 – 10:37 hod. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, čímž porušila ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) předmětného zákona; a že dne 4. dubna 2018 v době od 9:39 do 9:48 v trase ulice Politických vězňů do ulice Molákova 26 ve vozidle Škoda Fabia, SPZ: X, rovněž nebyl doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a že v době uvedené v prvním skutku v rozporu s ustanovením § 21 odst. 1 téhož zákona provozovala taxislužbu ve vozidle, které nebylo vozidlem taxislužby, čímž porušila ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona.

- [2] Žalobkyně v podané žalobě v prvním žalobním bodu namítala vady dokazování ve správním řízení. K těm došlo proto, že správní orgány vycházely z předpokladu, že protokol o kontrole je nadán pravdivostí a správností a neprovedly výslech kontrolující osoby. Uvedla, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro úvahu správního orgánu, zda zahájí správní řízení o přestupku či nikoli. Nelze jej proto považovat za pravdivý, aniž by bylo provedeno řádné dokazování. Dokazování je třeba provést i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).
- [3] Ve druhém žalobním bodu brojila proti nezákonnosti uložené sankce. Předně uvedla, že výše sankce má odpovídat skutkově shodným případům, což sice žalovaný v žalobou napadeného rozhodnutí konstatuje, nikde ale ani příkladmo tyto případy neuvádí. Rozhodnutí je proto nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Dále namítala, že rozhodování správních orgánů ve věci přeprav skrze aplikaci Uber je tak rozkolísané, že není možné dovodit, jakými úvahami se tak děje. Upozornil, že k uložení sankce v nepřiměřené výši vedly politické zadání a taxikářská lobby. Dále navrhla, aby žalovaný předložil rozhodnutí za obdobné skutky ve stejném období a z let 2017 – 2018, aby bylo možné posoudit výši ukládaných pokut. Nesouhlasila s argumentací žalovaného, že v době přepravy byl již znám rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136, a je tak třeba hodnotit konkrétní situace v jeho světle, a tudíž by měly být výše pokut za stejné jednání před vydáním tohoto rozsudku odlišné od výše pokut za toto jednání po něm. Dodala, že v době sankcionovaného jednání byla judikatorní praxe nestálá a nebylo možné dovodit, že přepravy skrze aplikaci Uber jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. K tomu poukázala na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, v němž je uvedeno, že se v případě přepravy prostřednictvím aplikace Uber jedná o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci i v usnesení ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168. Tato rozhodnutí byla korigována až v listopadu 2018. V době přepravy zde tedy existovala rozhodnutí vyšších soudů, která definovala tuto přepravu nikoliv jako taxislužbu, z čehož měl žalovaný vycházet především při posuzování společenské nebezpečnosti sankcionovaného jednání. Posuzovali-li tedy žalovaný shodná

přestupková jednání před říjnem 2017 a po říjnu 2017 odlišně, zatížil své úvahy nesprávností a nezákonností.

- [4] Dále upozornila, že správní orgány systematicky uvažují o dopravních poskytujících přepravy přes aplikaci Uber jako o organizované skupině, a to i při stanovování výše pokut. Již úvahy o organizované skupině zakládají bez dalšího nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v demokratickém právním státě není přípustné, aby žalovaný, jakožto trestní tribunál dle čl. 6 Úmluvy bez jakýchkoli důkazů považoval dopravce za členy organizované skupiny. Odkazuje v tomto směru na další rozhodnutí žalovaného, které konkrétně vyjmenovává, kdy žalovaný uvažuje o organizované skupině, jejímž členem je žalobkyně, a s čímž nesouhlasí.
- [5] Nepřijala ani úvahu žalovaného, že nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem, je přitěžující okolností. Přitěžující okolností totiž nemůže být to, co je postižitelné jinými skutkovými podstatami, jiný postup by byl rozporný se zásadou *nulla poena sine lege*. Postup žalovaného považovala za překročení mezí zákonného trestání, neboť je jím trestán i za jiný přestupek, za nějž jej z podstaty sankcionovaného jednání trestat nelze. Dále namítala vnitřní rozpornost, zmatečnost a nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, v němž je na jedné straně uvedeno, že dotčené vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a ve vozidle nebyl doklad oprávnění k podnikání, ve skutečnosti byla však postižena i za jiné jednání (tedy za to, že vozidlo nebylo řádně označeno nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce a vybaveno taxametrem, a že řidič nedisponoval oprávněním řidiče taxislužby), které však nebylo součástí předmětu správního řízení. Pokud magistrát vyloučil možnost postihovat žalobkyně za jiné typy deliktů, není možné, aby za ně *de facto* pokutována byla, resp. aby takové jednání bylo přitěžující okolností. Nesouhlasila ani s úvahou ohledně řádného vedení účetnictví, neboť to nesouvisí s jednáním, za něž byla postižena. Ze skutkových podstat sankcionovaných přestupků nevyplývá, že by mířily na ochranu spotřebitelů, jak je uváděno v prvostupňovém rozhodnutí, pročez odmítla, že dochází k poškozování cestujících-spotřebitelů. Shora uvedený postup správních orgánů je nejen obcházením zákona, ale je také v rozporu s čl. 6 Úmluvy, neboť vedl i k porušení práva žalobkyně na obhajobu a na spravedlivý proces. Namítá, že žalovaný přejímá argumentaci magistrátu, vůbec neposuzuje konkrétní skutečnosti, a pokud sděluje, že horní hranice pokuty je v projednávané věci 525 000 Kč, pak je zřejmé, že nerozlišuje mezi jednotlivými odstavci ust. § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“), kdy takové zvýšení je nutné zdůvodnit.
- [6] Rozsudky Nejvyššího správního soudu, na něž magistrát odkazoval při odůvodňování výše pokuty, označila za nepřiléhavé. Nelze z nich obecně vyvodit, že pokuta ve výši 50.000 Kč nemůže ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce, či že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč, nemůže mít likvidační charakter.

Takový postup by nerespektoval konkrétní okolnosti projednávaného případu. Uváděné rozsudky Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) se nadto netýkaly sankcionovaného jednání, jejich závěry není možné aplikovat na projednávaný případ jen proto, že se týkaly přestupků v oblasti taxislužby. Též úvaha o možnosti rozložení platby do splátek je pro stanovení výše pokuty irelevantní. Uzavřela, že jí magistrát uložil naprosto nepředvídatelnou, nepřiměřenou a likvidační sankci, když nebyla zohledněna skutečnost, že žalobkyně nepodniká ve větším rozsahu. K tomu poukázala na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, dle něž je správní orgán povinen při ukládání pokuty zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele hrozí-li, že uložená pokuta pro něj bude likvidační. To však správní orgány neučinily, žalovaný nezkoumal ani, zda uložená pokuta může být likvidační. Závěry NSS je přitom nutné vykládat pečlivěji v případě fyzické osoby-podnikatele, kdy hrozí likvidační výše pokuty.

- [7] Dále namítala, že při posuzování výše pokuty je nutné dodržovat zásady použitelné pro trestní řízení, což nebylo respektováno zejména v případě dodržení lhůt pro vydání rozhodnutí, které překračovaly obecnou zákonnou lhůtu podle správního řádu a. Napadené rozhodnutí totiž bylo vydáno po více než 16 měsících od sankcionovaného jednání. Poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3300/2013, z něhož vyvodila, že s ohledem na délku řízení mělo dojít minimálně ke zmírnění uložené sankce.
- [8] Žalobkyně žádala, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby změnil výši uložené sankce.
- [9] V písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval žalovaný její zamítnutí. K námitkám ohledně porušení řádného dokazování žalovaný s odkazem na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2018, č.j. 6 As 196/2018-30 uvedl, že protokol o kontrole je důkazním prostředkem, který je v rámci zásady volného hodnocení důkazů posuzován vzhledem k jiným důkazům a tvrzením. Navíc protokol o kontrole nebyl jediným podkladem pro vydání rozhodnutí v projednávaném případě. Dodal, že není povinnost provést výslech, zjistí-li správní orgán ze spisu veškeré podklady, prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. MHMP ve správním řízení shromáždil dostatečné podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí, žalobkyně skutkový stav ve správním řízení nerozorovala.
- [10] K námitkám ohledně uložené sankce žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že žalobce zastupuje zástupce, který zastupuje většinu dopravců využívajících aplikaci Uber, jsou tomuto zástupci známy prakticky všechny pokuty uložené jak MHMP, tak žalovaným v obdobných případech. Zástupce na tyto případy s oblibou v rámci odvolání a žalob odkazuje, jak tomu bylo i v projednávané žalobě. Dále uvedl, že žalobkyni byla uložena pokuta v takové výši, která odpovídá skutkově obdobným

případům spáchaným v obdobné době. Uvedl, že v napadeném rozhodnutí uváděl úvahy, které ho vedly k určení výše uložené pokuty; napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné. K přitěžujícím okolnostem postižitelným pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem žalovaný uvedl, že při ukládání výše pokuty je přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností. Dle žalovaného nebyly překročeny meze zákonného trestání, napadené rozhodnutí pak není rozporné ani zmatečné.

- [11] K námitkám žalobkyně ohledně likvidační výše pokuty žalovaný uvedl, že v odkazovaných rozhodnutích se NSS vyjadřoval k ukládání pokut podnikatelům v silniční dopravě – dopravcům v taxislužbě. Uvedl, že žalobkyně v průběhu správního řízení neuvedla skutečnosti o svých osobních a majetkových poměrech, pouze bez dalšího odkazovala na likvidační důsledky uložené pokuty, což nijak nedoložila.
- [12] K námitce týkající se délky řízení žalovaný uvedl, že se v daném případě se jednalo o lhůty pořádkové, jejich porušení nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, tj. že s nedodržením pořádkových lhůt nespojují právní předpisy žádné právní následky. Správní orgány jsou dle žalovaného vázány délkou promlčecí doby. Žalovaný uvedl, že dobu řízení v daném případě neshledal nepřiměřenou a za takovou, která by podmiňovala její prominutí do ukládaného trestu.
- [13] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [14] Dne 3. 4. 2018 a 4. 5. 2018 vykonali kontrolní pracovníci magistrátu v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolní jízdy formou taxislužby. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy objednané přes aplikaci Uber. Při kontrole bylo zjištěno, že vozidlo, kterým byla provedena přeprava, není zapsáno v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby a není tak ani označeno a vybaveno.
- [15] V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí magistrát nejprve právně posoudil kontrolní přepravu, zda se jednalo o přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nebo o klasickou taxislužbu. S odkazem na důvodovou zprávu k novele předmětného zákona z roku 2013 a metodické stanovisko Ministerstva dopravy ke smlouvám podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě dospěl k závěru, že přeprava byla provedena „bezprostředně“, tedy jako u klasické taxislužby. Dále správní orgán popsal poskytování taxislužby prostřednictvím mobilní aplikace Uber. Žalobkyně dle správního orgánu prokazatelně nesplnila podmínku danou ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto se na ni nemůže vztahovat výjimka z označení a vybavení vozidla taxislužby podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 a 2 a písm. d) bod 1

předmětného zákona. Postup žalobkyně správní orgán označil za obcházení zákona o silniční dopravě s cílem vyhnout se plnění jinak základních povinností při provozování taxislužby a získat konkurenční výhodu. K uložené pokutě uvedl, že posoudil závažnost protiprávního jednání žalobkyně, kterou shledal vysokou, neboť tím, že vozidlo nebylo řádně evidováno, byl porušen zájem společnosti na řádném provozování taxislužby jakožto veřejné dopravy, když požadavek na evidenci vozidel je jedním z klíčových. Absence dokladu o oprávnění k podnikání naopak nebyla shledána tak závažnou, a to s ohledem na to, že v době moderních technologií je ověření toho, zda je dopravce držitelem živnostenského oprávnění, záležitostí několika minut. Jako přítěžující okolnost správní orgán hodnotil to, že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno (žlutá střešní svítilna s nápisem TAXI, jméno a příjmení žalobkyně) a vybaveno (taxametr), a rovněž, že žalobkyně nezajistila, aby byl řidič držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Správní orgán potvrdil, že tato protiprávní jednání lze sice samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem, nicméně shledal rozdíl v tom, když dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na tato vozidla, od situace, když dopravce vozidlo neeviduje a současně nesplňuje ani další elementární požadavky, jako se tomu stalo nyní. Rovněž neoznačení vozidla jménem a příjmením dopravce označil správní orgán za závažné, neboť potenciální zákazník neví, jaký dopravce mu poskytuje taxislužbu. Totéž pak platí pro absenci střešní svítilny TAXI, neboť to je jeden z hlavních identifikačních prvků. Skutečnost, že řidič neměl příslušné oprávnění, pak je třeba také označit za závažnou, neboť se jedná opět základní podmínku pro vykonávání práce řidiče taxislužby. S ohledem na absorpční zásadu správní orgán stanovil správní orgán jako horní hranici pro uložení pokuty částku 525.000 Kč [ustanovení § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě]. Správní orgán dále uvedl, že bylo prokázáno pouze jednorázové porušení zákona o silniční dopravě, nicméně dopravci, poskytující taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber, jsou dlouhodobě upozorňováni na to, že jsou povinni splnit veškeré zákonné požadavky vztahující se k provozování taxislužby. I přes to však zákon porušují. K tomuto faktu tedy správní orgán také přihlédl. Polehčující okolnost shledal tu, že žalobkyně nebyla zatím sankcionována, přítěžující okolnost byla shledána v tom, že žalobkyně spáchala více přestupků. K výši uložené pokuty uvedl, že tato musí plnit represivní a preventivní účel, v daném případě byla uložena v necelých 50% zákonné sazby. Závěrem pak odkázal na rozsudky NSS sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014, a rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 9 Ca 301/2005.

- [16] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný se opětovně zabýval výkladem ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě a charakterem poskytované služby. Konstatoval, že smlouva, která byla mezi cestujícím a dopravcem, prostřednictvím aplikace Uber, uzavřena, nesplňuje obsahové náležitosti předem uzavřené písemné smlouvy podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Žalovaný dále popsal, jakým konkrétním způsobem se žalobkyně dopustila předmětných přestupků. K odkazům na usnesení Vrchního soudu v Olomouci uvedl, že usnesení tohoto soudu ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp.zn.

III.ÚS 4072/17. Konstatoval, že žalobkyně v řešeném případě provozovala taxislužbu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.

- [17] Při stanovení výše sankce se žalovaný ztotožnil s argumentací správního orgánu I. stupně. Žalovaný uvedl, že pokuta 250 000 Kč není běžnou, ale ani ojedinělou pokutou, pokud je ve společném řízení projednáváno více případů. Uloženou pokutu žalovaný neoznačil za likvidační, a to s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133. Zdůraznil, že dopravce své osobní a majetkové poměry v průběhu správního řízení nedoložil, tak není žalovanému známo, že by vybočovaly ze standardů ostatních dopravců podnikajících v oblasti taxislužby.
- [18] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [19] Podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění: *„Doprovce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.“*
- [20] Podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) téhož zákona: *„Podnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu 1. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, jde-li o vnitrostátní veřejnou linkovou osobní dopravu, nebo 2. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k prováděné přepravě vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech.“*
- [21] Podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona: *„Doprovce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.“*
- [22] Podle ustanovení § 21 odst. 1 téhož zákona: *„Doprovce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které a) je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“), nebo b) poskytla přepravovaná osoba pro účely své přepravy (dále jen „vozidlo cestujícího“).“*
- [23] Soud nejprve uvádí, že obsahově obdobnou žalobou – stejný advokát, stejné žalobní námítky, dva přestupky (v tomto případě tři přestupky) se zabýval pod sp.zn. 9A 126/2019. Rozsudkem ze dne 27. 11. 2020, č.j. 9A 126/2019-46, byla žaloba

zamítnuta. Šestý senát zdejšího soudu v nyní projednávané věci neshledal důvodu odchýlit se od závěrů vyslovených devátým senátem, a v obecnosti, v jaké se překrývají žalobní body v obou řízeních, z nich vychází. Obdobnou žalobou se pak dále zabýval i rozsudek městského soudu ze dne 5. 10. 2020, č.j. 10A 187/2019-51, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č.j. 1 As 373/2020-40. Na oba tyto rozsudky soud rovněž v plném rozsahu odkazuje.

- [24] Soud si je zároveň vědom, že v nedávné době vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020-37, kterým zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, č.j. 6A 112/2019-36, kterým byla obdobná žaloba zamítnuta a který se týkal totožných přestupků (tehdejší výše uložené sankce byla 100.000 Kč). Nejvyšší správní soud nejprve vytkl zdejšímu soudu, že se tento nezabýval návrhem tehdejšího žalobce na moderaci uložené pokuty, a proto označil rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Touto vadou nyní vydaný rozsudek netrpí, jak vyplývá z jeho závěru. Nejvyšší správní soud dále městskému soudu vytkl, že se nezabýval návrhem žalobce na provedení důkazu podobnými případy z rozhodovací praxe žalovaného v rozmezí let 2017 a 2018, a proto byl i v této části rozsudek zdejšího soudu shledán nepřezkoumatelným. Jak bude uvedeno dále, tak se soud v tomto rozsudku návrhem žalobkyně na provedení tohoto důkazu zabýval a náležitě jej vyhodnotil. Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že správní orgány měly při ukládání sankce brát v úvahu neustálenost či proměnlivost judikatury správních soudů. Zde však je vhodné poznamenat, že v tehdejší věci došlo k situaci, kdy žalobce spáchal vytýkané přestupkové jednání ještě před tím, než byl vydán přelomový rozsudek NSS č.j. 9 As 291/2016-136, což je naprosto odlišná situace od nyní projednávané, neboť zde žalobkyně spáchala přestupek v dubnu 2018, zatímco tento rozsudek byl vydán 31. 10. 2017. V ostatních námitkách (užití tzv. asperační zásady, nesprávné posouzení přitěžujících okolností, posouzení osobních a majetkových poměrů žalobce, nedodržení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí) Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou. Lze tedy shrnout, že závěry rozsudku NSS č.j. 2 As 257/2020, soud považuje za určité vodítko, jak v dané věci postupovat.
- [25] Soud neshledal důvodnými námitky uvedené v prvním žalobním bodu. V sankčních řízeních, jimž předcházela veřejnoprávní kontrola, je právě kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění základním a stěžejním důkaz. Takto zjištěný skutkový stav přitom není třeba, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 přestupkového zákona ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. 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 či 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. Je třeba zdůraznit, že v projednávaném případě

žalobkyně závěry učiněné v kontrolním protokolu 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, která byla mezi stranami nesporná. Nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, magistrátu nic nebránilo vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení. Za tohoto stavu věci magistrát nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobkyni teprve v žalobě zmiňovanému výsledku kontrolující osoby, a správním úřadům nelze vytýkat, že by se snad s navrženým výsledkem konkrétní osoby nijak nevypořádali, neboť žalobkyně takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sama vůbec nevznesla.

- [26] Ani námitky uvedené v druhém žalobním bodu soud neshledal důvodnými. Předně se žalobkyně mylí, pokud dovozuje, že žalobou 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, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí reaguje na námitky, které žalobkyně vznášela ve správním řízení. V tomto směru podle názoru soudu bylo na tyto námitky reagováno v tom rozsahu a konkrétnosti, v jakém byly uplatněny. Dále soud uvádí, že správní praxe žalovaného se jeví jako stálá, přičemž sankci je třeba vždy uložit s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, a proto je určité rozmezí ukládaných sankcí naprosto logické a nutné.
- [27] Také námitky o tom, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav prostřednictvím aplikace Uber je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány rozhodují s ohledem na politické zadání a taxikářskou lobby, jsou čistě obecné a spekulativní. 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 odchýlně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Jak bylo uvedeno výše, námitka žalobkyně byla v daném ohledu obecná a spekulativní. S ohledem na svou rozhodovací činnost soud sdílí stanovisko žalovaného, že zástupci žalobkyně, který dlouhodobě a opakovaně vystupuje, jako zástupce dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber, jsou jiné případy, v nichž správní orgány posuzovaly shodné či obdobné skutkové okolnosti, nepochybně známy.
- [28] Soud se neztotožnil ani s námitkou nestálosti judikatorní praxe v době sankcionovaného jednání. Žalovanému nelze vytýkat, 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136. K přestupku žalobkyně přitom došlo po zhruba pěti měsících od vyhlášení tohoto rozsudku, který byl svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim

přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, a profesionál poskytující služby v tomto oboru se měl s takto zásadními judikatorními závěry seznámit. Nadto byl žalobce v řízení, v němž došlo k vydání tohoto rozsudku právně zastoupen totožným zástupcem, jakým je zastoupena žalobkyně v nyní projednávané věci. V tomto ohledu soud neshledává ničeho závadného na tom, že protiprávní jednání spáchané po vydání uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu začaly správní orgány postihovat již přísněji.

- [29] Ani námitku nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí založené na úvahách žalovaného o dopravních poskytujících přepravy přes aplikaci Uber jako o organizované skupině, nepovažuje soud za důvodnou. Soudu je známo, jak se přeprava přes aplikaci Uber uskutečňuje, a v rámci své rozhodovací praxe řešil četné případy, v nichž jako žalobci vystupovali právě dopravci poskytující přepravu přes tuto aplikaci, jež zastupoval totožný zástupce jako v nyní projednávaném případě, a který v nich argumentoval téměř totožně. Lze konstatovat, že tito dopravci mají totožné široké právní zázemí a zastoupení, nelze tak hovořit o činnosti nijak nepropojených samostatných dopravců. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že právě takto na tyto skutečnosti nahlížel žalovaný, byť je „neobratně“ pojmenoval slovy „organizovaná skupina“. V tomto směru pak soud odkazuje na rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, sp.zn. C-434/15, „Uber Spain“, ve kterém tento soud konstatoval, že role aplikace Uber není omezena na pouhé zprostředkování služeb mezi řidičem a cestujícím. Soudní dvůr přitom zvážil s ohledem na stanovisko generálního advokáta, že Uber má rozhodující vliv na podmínky, za kterých řidiči poskytují své služby: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplatí řidiči, vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a chování řidičů. Právě tuto organizovanost dopravců ve svých rozhodnutích správní orgány zdůrazňovaly. Taková formulace však nečiní jeho rozhodnutí nezákonným. Soud proto neshledal v úvaze správních orgánů porušení čl. 6 Úmluvy.
- [30] Soud nevešel ani na námitku, že jako přítěžující okolnosti byly nezákonně brány v úvahu skutečnosti, které případně samy o sobě zakládají skutkovou podstatu samostatného přestupku, konkrétně, že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno, nebylo vybaveno označeno nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce a vybaveno taxametrem a řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Soud konstatuje, že výčet přítěžujících okolností v ustanovení § 40 přestupkového zákona 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). Podle soudu k porušení žádné ze zásad správního trestání 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 podražena 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. Sankcionované jednání bylo srozumitelně uvedeno ve výroku prvostupňového rozhodnutí ve znění změn žalobou napadeným rozhodnutím, a to je jednání, za něž byla žalobkyně potrestána. Žádnou zmatečnost, rozpornost či nepřezkoumatelnost v takovém vymezení soud neshledává. Okolnosti spáchání přestupku jsou v odůvodnění obou správních rozhodnutí zmiňovány při odůvodnění výše sankce (pokuty), nikoliv u stanovení trestnosti jednotlivých jednání. Při odůvodnění výše sankce v konkrétním případě pak tyto okolnosti podle názoru soudu lze použít, neboť se nejedná o rozšíření přestupkové odpovědnosti, ale o zdůvodnění konkrétních okolností daného případu při hodnocení závažnosti porušení právních povinností pachatele. Ačkoliv se tak tato porušení mohou krýt se skutkovými podstatami jiných přestupků, při hodnocení povahy a závažnosti přestupku (ustanovení § 38 přestupkového zákona) z nich je možné vycházet, neboť jsou to obecné zásady pro ukládání správních trestů.

- [31] Soud dospěl k závěru, že zohledněním těchto skutečností jako přítěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání žalobkyně v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle. Podle stanoviska soudu tak k žádnému rozšíření přestupkové odpovědnosti nedošlo, ale jednalo se o odůvodnění konkrétně uložené sankce s přihlédnutím k zákonem vyžadovaným zásadám, a proto žalobní bod je nedůvodný.
- [32] Soud se s žalobkyní neztotožnil ani ohledně námitky o nepřiléhavosti rozsudků, na něž magistrát odkazoval při odůvodnění výše pokuty. Správní orgány žalobkyni zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy nad případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobkyni. Uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu se přitom týkaly skutků, které byly spáchány při provozování taxislužby, tedy v rámci skutkově podobného jednání. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřípustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti žalobkyně nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.
- [33] Soud nedospěl rovněž k závěru, že by odůvodnění pokuty bylo příliš obecné. V rámci žalobního bodu, kde žalobkyně tuto skutečnost rozporuje, soud uvádí, že zvýšení horní hranice pokuty ve smyslu ust. § 41 odst. 1 a 2 přestupkového zákona je v daném případě dostatečně v odůvodnění zdůvodněno (žalobkyně je sice trestána

poprvé, nicméně porušení zákona bylo zjištěno dvakrát za dva dny, posouzení činnosti žalobkyně jako organizované, skutečnost, že žalobkyně zaměstnává minimálně dva řidiče). Podle názoru soudu tyto okolnosti dostatečně v daném případě vymezují, v čem je společenská nebezpečnost při souběhu deliktů spatřována, a proto je nutné přistoupit ke zvýšení horní sazby pokuty ve smyslu ust. § 41 odst. 2 přestupkového zákona.

- [34] Pokud se týká údajného neposouzení likvidačního charakteru uložené pokuty, 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. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133 má v projednávaném případě v argumentaci výrazně omezenou použitelnost. Rozhodnutí sice poukazuje na to, že osobní a majetkové poměry je nutné s ohledem na možný likvidační charakter zkoumat i tam, kde sám zákon takovou povinnost nestanoví (což se v daném případě stalo, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které soud odkazuje a kde je patrné, že žalovaný tato kritéria zvažoval), zároveň však usnesení výslovně počítá s aktivitou účastníka řízení, který sám případně musí likvidační charakter konkrétně uložené pokuty namítat a spolehlivě prokázat (zejména v odvolacím řízení, kdy je mu již výše uložené pokuty známa). Nic takového však žalobkyně neprokázala, a neučinila tak ani v žalobě. Za účelem řádného posouzení likvidačního účinku pokuty měla žalobkyně zejména předložit dokumenty prokazující její vlastní majetkové poměry, neboť pouze na jejich podkladě bylo možné provést konkrétní zhodnocení ekonomických dopadů uložené pokuty. Tímto způsobem však žalobkyně v průběhu správního řízení nepostupovala a ani v navazujícím soudním řízení nepředložila žádné podklady stran svých příjmů a celkové majetkové situace.
- [35] Neobstojí ani poslední dílčí námitka, jíž 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. Zdejší soud poukazuje např. na závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 56/2019-28, dle nichž „*Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu*

nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však 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 jakkoli odchýlovat. Jakkoli překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení, a tento postup rozhodně nelze označit za správný, tak nicméně bez dalšího nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Žalobkyně navíc žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s.ř.s., proti nečinnosti žalovaného nebrojila. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy (od vydání prvostupňové rozhodnutí do vydání napadeného rozhodnutí uplynul rok) za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku žalobkyně nepřispěla. Podle soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.

- [36] Dále je nutné připomenout, že odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty nemůže omlouvat a tolerovat deliktní jednání – smyslem posuzování ekonomické situace delikventa je to, aby uložený trest neznamenal fakticky jeho likvidaci. Toto posuzování však rozhodně nelze chápat tak, že jakýkoliv nepříznivý ekonomický následek do majetkové sféry delikventa znamená, že pokutu nelze uložit. Pokuta je trestem a jedním z jejích aspektů je mj. ekonomicky znevýhodnit ty subjekty, které porušují právní povinnosti, a zamezit tak získání konkurenční výhody na úkor ostatních subjektů působících na totožném trhu.
- [37] K návrhu na moderaci sankce soud uvádí, že podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23 (č. 2672/2012 Sb. NSS), smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto 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 (č. 2671/2012 Sb. NSS) plyne, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyni byla uložena pokuta zhruba v polovině zákonné sazby za celkem tři skutky, konkrétně uvedené ve výroku, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci nebyly splněny, neboť se nejedná o sankci zjevně nepřiměřené výše.

- [38] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
- [39] Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili.
- [40] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha dne 6. září 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu