



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

Drivers 4 Drivers s.r.o., IČ: 05438055
se sídlem Harmonická 1384/13, 158 00 Praha 5
zastoupený Mgr. Janem Boučkem,
advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti
žalovanému

Ministerstvo dopravy
se sídlem: nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2019, č.j. 31/2019-190-TAXI/6,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2019, č.j. 31/2019-190-TAXI/6 a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 26. 3. 2018, č. j. MHMP 471489/2018, ze dne 4. 1. 2019, č. j. MHMP 21239/2019 a ze dne 12. 6. 2018, č. j. MHMP 924154/2018, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. V žalobou napadeném rozhodnutím se uvádí:

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se výroky rozhodnutí č. j. MHMP 471489/2018 ze dne 26. 3. 2018, č. j. MHMP 21239/2019 ze dne 4. 1. 2019 a č. j. MHMP 924154/2018 ze dne 12. 6. 2018 nahrazují společným výrokem, který zní:

„A) Obviněný Drivers 4 Drivers s.r.o., sídlo: Harmonická 1384/13, 15800 Praha 5, IČ: 05438055, se uznává vinným z přestupků podle:

- § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě jako dopravce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 17. ledna 2018 od 10:05 do 10:14 hod., na trase ul. Jungmannova 34, Praha 1 – ul. U Lužického semináře 40, Praha 1, byl ve vozidle tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.

- § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě jako dopravce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 22. ledna 2018 od 10:37 do 10:51 hod., na trase ul. Rytířská 2, Praha 1 – Hradčanské náměstí 2, Praha 1, byl ve vozidle tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.

- § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě jako dopravce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 19. února 2018 od 9:47 do 10:05 hod., na trase ul. Francouzská 19, Praha 2 – Za Brumlovkou 5, Praha 4, byl ve vozidle tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.

- § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 17. ledna 2018 od 10:05 do 10:14 hod., na trase ul. Jungmannova 34, Praha 1 – ul. U Lužického semináře 40, Praha 1, provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

- § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 22. ledna 2018 od 10:37 do 10:51 hod., na ul. Rytířská 2, Praha 1 – Hradčanské náměstí 2, Praha 1 provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

- § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 19. února 2018 od 9:47 do 10:05 hod., na trase na trase ul. Francouzská 19, Praha 2 – Za Brumlovkou 5, Praha 4 provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Škoda Rapid, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.“

B) Za naplnění skutkových podstat shora uvedených přestupků se obviněnému podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 ZOP ukládá správní trest pokuty ve výši 360 000 Kč, slovy třistašedesát tisíc korun českých, kterou je podle § 46 odst. 2 ZOP povinen uhradit ve lhůtě do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet hlavního

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

města Prahy u PPF banky, a. s., číslo účtu: X, konstantní symbol: X (v případě bezhotovostního převodu z účtu je konstantní symbol: X), variabilní symbol: X.

C) Obviněnému se podle § 95 odst. 1 ZOP a § 79 odst. 5 správního řádu v návaznosti na § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hraď jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč, slovy jeden tisíc korun českých, kterou je povinen uhradit ve lhůtě do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet hlavního města Prahy u PPF banky, a. s., číslo účtu: X, konstantní symbol: X (v případě bezhotovostního převodu z účtu je konstantní symbol: X), variabilní symbol: X.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. **V první žalobní námitce** žalobce nesouhlasí s postupem žalovaného, který spojil tři odděleně vedená řízení o přestupku do jednoho řízení a rozhodl o nich jediným rozhodnutím. Žalobce má za to, že tím bylo porušené jeho právo na spravedlivý proces, jelikož mu nebylo žalovaným sděleno spojení věcí do společného řízení tak, aby se mohl žalobce k takovému spojení a zejména k výši ukládaného trestu, který se může v takovém řízení podle procesních pravidel uložit, vyjádřit. Ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jako „zákon o odpovědnosti za přestupky“) o společném řízení o přestupcích je lex specialis vůči obecnému ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu. Z podstaty a smyslu právní úpravy společného řízení podle zákona o odpovědnosti za přestupky tak vyplývá, že takové řízení je nutné vést vždy od počátku již před orgánem prvního stupně. I proto není možné, aby až v odvolacím řízení bylo rozhodnuto na závěr takového odvolacího řízení o spojení více přestupkových řízení a to tak, že je takové usnesení o spojení pouze založeno do spisu a následně je zasláno obviněnému současně s konečným rozhodnutím o vině a trestu za přestupky, které odvolací orgán takto spojil do společného řízení.
3. Žalobce dále uvádí, že výroková část napadeného rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelná. Z textace společného výroku napadeného rozhodnutí a uvozovek u jednotlivých nahrazovaných výroků nelze totiž dovodit, co jaký výrok nahrazuje.
4. Žalobce má dále za to, že nelze spojit věci do společného řízení tak, jak to učinil ve výroku usnesení o spojení věci ze dne 15. 3. 2019, čj. 31/2019-190-TAXI/5, kdy rozhodl pouze o spojení řízení vedených před orgánem prvního stupně a nerozhodl o spojení odvolacího řízení v těchto věcech.
5. **Ve druhé žalobní námitce** žalobce brojí proti nezákonně provedenému důkazu v prvostupňovém řízení a to protokolu o kontrole. Žalobce 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 a priori protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádně dokazování. Jestliže tedy MHMP rezignoval na výsledch kontrolující osoby či přizvaných osob, pak zatížil takové řízení nezákonností. Jinak řečeno, není možné, aby správní orgán pouze bez řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl v rámci řízení prokázán a tedy skutkový stav považuje za prokázaný bez důvodných pochybností.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

6. **Ve třetí žalobní námitce** žalobce uvádí, že druhé a třetí rozhodnutí MHMP je založeno na důkazu kontrolního protokolu, který však jako důkaz nemůže být použit k prokázání viny žalobce. Žalobce má za to, že postupem kontrolního orgánu, který předcházel zahájení správního řízení, byla kontrola zahájena a provedena nezákonně. Kontrolu totiž může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek, ale až po zahájení kontroly a kontrolní orgán musí být kontrole vždy přítomen. V daném případě kontroly žalobce se však z Protokolu o kontrole podává, že kontrola žalobce byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob, které provedly kontrolní nákup a zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby, což z logiky právní úpravy ani nevyplývá ani není možné; došlo by rovněž k zásadnímu popření ustanovení o zahájení kontroly kontrolním orgánem ve smyslu § 5 KŘ a celého smyslu zákonnosti veřejné kontroly.
7. Žalobce dále namítá, že nebylo správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, jak požaduje § 6 odst. 1 KŘ.
8. **Ve čtvrté žalobní námitce** žalobce napadá uloženou sankci, kterou považuje za nepřiměřenou a nezákonnou. Žalobce uvádí, že žalovaný sice sděluje v napadeném rozhodnutí, že je nutné, aby výše sankcí odpovídaly skutkově shodným případům, ale nikterak neuvádí [alespoň] příkladmo o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo [např. spisovými značkami, aby bylo možné takový argument žalovaného vůbec ověřit] a žalobce nedisponuje databází rozhodnutí. Rozhodnutí a stanovení výše pokuty je tak postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Rovněž pokud žalovaný neuvede, co jej ke snížení pokuty na předmětnou výši vedlo, jaké konkrétní obdobné případy měl při ukládání výše sankce na mysli, nemůže ani žalobce seznat, zda je opravdu takové snížení pokuty v jeho případě shodné jako u jiných obdobných případů.
9. Žalobce také namítá, 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 stěžovateli, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace UBER. Zejména orgán prvostupňový několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Žalobce tedy namítá, že politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu tak, jak se to děje doposud i v jiných kauzách založených na použití aplikace UBER, a nikoliv s ohledem na osobu žalobce.
10. Je nutno odmítnout názor žalovaného, že není vyloučené, aby se pokuty za určité jednání postupně zvyšovaly, pokud ukládání pokut nižších nemá dostatečně generálně preventivní funkci. Tato teze žalovaného není ničím podložená a vyargumentovaná ve vztahu k žalobci. Nadto jak je výše uvedeno, v českém právním prostředí není možné vůbec zjistit, jaké pokuty se ukládají za správní delikty / přestupky a proto je teze o generálně-preventivní funkci postupného zvyšování pokut zavádějící a nepřijatelná.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

11. Žalobce rovněž namítá, že žalovaný nevzal v potaz to, že žalobce je prvotrestaným z hlediska porušení povinností vyplývajících ze zákona o silniční dopravě. Proto automatické násobení jakékoliv „základní“ částky pokuty, jak činí žalovaný, není bez dalšího možné.
12. Nelze ani dovozovat, jak činí žalovaný, že by se u žalobce jednalo o programovou ignoraci právních předpisů jen z toho, že identické jednání bylo zjištěno třikrát v poměrně krátké době (a dovozovat tím vyšší míru škodlivosti) a to i proto, že v době vytýkaného jednání nebylo postaveno na jisto, jaká je podstata případného poskytování přepravy objednanou prostřednictvím aplikace UBER.
13. Je rovněž třeba odmítnout názor žalovaného, že v době, kdy se měl žalobce dopustit mu vytýkaného jednání, bylo z judikatury české i evropské známo, že dopravci využívající aplikace typu Uber, musí zcela plnit požadavky zákona. Tomu tak jistě nebylo, jelikož z rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci vydaného pod č.j. 7 Cmo 185/2017-507 ze dne 27. 9. 2017, vyplývalo, že přeprava skrze aplikaci UBER není „klasickou“ taxislužbou, ale jedná se dle soudu o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci v usnesení vydaném pod č.j. 7 Cmo 180/2017-168 ze dne 24. 10. 2017, ve kterém soud uvádí, že v případě dopravce poskytujícího přepravu objednanou prostřednictvím aplikace UBER takováto přeprava není taxislužbou a jedná se o jinou službu v oblasti poskytování přepravy, která není upravena zákonnými předpisy. Tato rozhodnutí byla v době vytýkaného jednání Žalobce pravomocná. Již jen z toho důvodu by měl žalovaný a také MHMP přistupovat k těmto okolnostem v případě ukládání výše pokuty i k právnímu stavu v době žalobci vytýkaného jednání. Tomu se však žalovaný nevěnoval.
14. Obecná teze – ničím nepodložená, neodůvodněná a nerozvedená – žalovaného, že „Dle ust. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích se při projednávání dvou a více přestupků ve společném řízení může uložit pokuta ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. V tomto případě je tak možné uložit pokutu ve výši maximálně 525 000 Kč.“ nemůže zákonně odůvodnit úvahy o výši pokuty.
15. Žalobce má za to, že žalovaný nerozlišuje mezi odstavci § 41 zákona č. 250/2016 Sb., kdy odstavec 2 je ustanovením fakultativním k odstavci 1. Zvýšení horní hranice pokuty postupem podle odst. 2 § 41 je možný, ale zároveň je nutno požadovat od správního orgánu pečlivé zdůvodnění takového zvýšení [srovnej textaci „správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě“ a smysl obou ustanovení]. Tomuto posouzení se žalovaný vůbec nevěnoval a pouze lakonicky konstatoval, že vychází z částky zvýšené. Takto automaticky bez zdůvodnění však postupovat žalovaný nemůže, a pakliže chce využít možnosti zvýšení horní hranice dle odst. 2 § 41, pak takové zvýšení musí vždy řádně a ve vztahu ke konkrétní věci odůvodnit. Nadto je třeba odkázat již na výše uvedené, že žalobce se vůbec nemohl k takovému případně vadnému výkladu žalovaného – v odvolacím řízení spojených věcí vyjádřit.
16. Není možné akceptovat úvahu žalovaného, kterou akceptuje i úvahy MHMP, že jako přitěžující okolnost hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Nelze totiž jako přitěžující okolnost vybírat ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Pakliže se má dodržet elementární trestní zásada nulla poena sine lege, pak nelze připustit postupy obou

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správních orgánů, kdy si jako přítěžující okolnosti vyberou další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto vlastně inkorporují do skutkové podstaty vytýkaného přestupku (a to účelově zastřeně tím, že takovou skutkovou podstatu považují za přítěžující okolnost). De facto tedy trestají žalobce i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.

17. Například ve druhém rozhodnutí MHMP (obdobně i v prvním a třetím rozhodnutí MHMP) správní orgán tvrdí: „*Správní orgán přihlížel k obecně vyšší závažnosti a významu protiprávního jednání, spočívající ve skutečnosti, že předmětné vozidlo nebylo při provozování taxislužby vybaveno úředně ověřeným taxametrem. Vybavení vozidla taxislužby úředně ověřeným taxametrem přitom patří k základním předpokladům, aby dopravce mohl podnikat v taxislužbě, neboť užitím jiného měřidla (např. GPS navigace, která je využívána mobilními operátory) ...*“
18. Je zřejmé, že správní orgán prvního stupně a i žalovaný (potvrzením takové úvahy) překračují meze zákonného trestání přestupkových jednání.
19. První, druhé i třetí rozhodnutí MHMP jsou vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné. Na jednu stranu se v nich uvádí, že ve správním řízení je sankcionován žalobce pouze za to, že jeho vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby. Ve skutečnosti však MHMP a žalobaný v napadeném rozhodnutí postihuje účastníka řízení i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení nijak nezabýval (protože nebylo předmětem spojeného přestupkového řízení), tedy vlastně za to, že jeho vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že obviněný nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
20. Otázka řádného označování a vybavení vozidla však i dle MHMP nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení a ani spojeného společného odvolacího řízení. MHMP správně potvrdil, že vedení řízení pro tyto delikty není možné, neboť ani hypoteticky nemohlo dojít k naplnění jejich skutkových podstat. Pokud však MHMP vyloučil možnost účastníka řízení postihovat za jiné typy deliktů, než je delikt spočívající v evidování vozidla v evidenci vozidel taxislužby, není možné, aby za takové jednání byl účastník de facto stejně pokutován, resp. aby takové jednání bylo způsobilé být přítěžující okolnosti pro účastníka řízení. Jedná se tak o v oblasti správního trestání nepřipustnou úvahu „coby kdyby“, když z napadeného rozhodnutí je zjevně patrné, že MHMP se řídil úvahou „i pokud by vozidlo bylo evidováno v evidenci vozidel taxislužby, účastník řízení by spáchal další delikty“, přičemž MHMP o spáchání dalších údajných deliktů ani nepochyboval, byť ve vztahu k tomuto jednání neprováděl žádné dokazování (neboť ani nemohl, s ohledem na to, že toto jednání nebylo předmětem jím zahájeného přestupkového řízení).
21. Rovněž odkazy na ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce je nezákonné. Nejenže objektem žalobci vytýkaného přestupkového jednání (konkretizované skutkovou podstatou, pro kterou bylo trestní řízení správní zahájeno) není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také nemůže být – opět jak je uvedeno výše – taková případná – dokonce z jiné oblasti správního práva – skutková podstata přičítána žalobci v rámci úvahy o přítěžujících okolnostech.
22. Z výše uvedených skutkových podstat přestupků vytýkaných žalobci však zjevně ani nevyplývá to, že by tyto vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů (jak se uvádí např. v třetím rozhodnutí MHMP). Spotřebitel – a cestující – naopak patrně preferuje jízdu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

prostřednictvím aplikace UBER z hlediska transparentnosti, jinak by ji patrně nevyužíval a tedy je nutno odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování cestujících/spotřebitelů. Žalovaný nemůže aprobovat ani úvahy MHMP o tom, že přitěžující okolností je to, že dopravce nezajistil, aby byly přepravy poskytnuty řidiči, kteří jsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Opět platí výše uvedené.

23. Takto nelze v trestním řízení správním postupovat, nemůže tak činit jak MHMP ani žalovaný. I proto měl žalovaný rozhodnutí MHMP zrušit a vrátit věci k novému řízení a nikoliv postupovat tak, že tato rozhodnutí MHMP potvrdí s určitou korekcí výše trestu. Proto je napadené rozhodnutí jako celek nezákonné, vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné.
24. Ani odkazy MHMP (které žalovaný akceptuje) na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty nejsou přílehlavé. Jedná se zřetelně o nezákonný postup při odůvodňování výše pokuty, přičemž správní orgány provádějící řízení o přestupku (tedy „širším trestním řízením“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), musí posuzovat nejen domnělé přestupkové jednání individuálně, ale také při respektování zásad ukládání trestů (sankcí) u skutkově obdobných případů. Ani jedno ani druhé správní orgány ve věci žalobce neposuzovaly. Pouhou rešerší správním orgánem uváděných rozhodnutí na www.nssoud.cz (tj. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) je zřejmé, že tato rozhodnutí se vůbec netýkala skutku žalobci vytýkanému a tedy není možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby a tudíž by měly mít – patrně dle správního orgánu – takové závěry v jiných odlišných kauzách aplikační význam pro řízení ve věci Žalobce.
25. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133 popsal postupy a kritéria, kterými by se měly správní orgány při ukládání trestů za přestupky řídit, a jednoznačně sdělil, že *„Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt 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.“* V bodě 33 je dále uvedené, že správní orgány – i v případě, že účastník odmítne doložit, případně nedoloží své majetkové poměry – mají postupovat do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku. To však ani MHMP ani žalovaný v rámci dokazování neučinili. Je třeba upozornit, že závěry rozšířeného senátu NSS dopadají i na právnické osoby. Žalobce jako právnická osoba zakládá do veřejného rejstříku účetní závěrky, které jsou dostupné správním orgánům pro možné posouzení likvidačního charakteru pokuty. Ani MHMP ani žalovaný takový důkaz neprovedli, i když tak učinit měli. Nadto argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irelevantní pro účely úvah o výši pokuty. Žalovanému je jistě známo, že možnost splátek je fakultativní a že nelze takto argumentovat při ukládání výměry trestu.
26. Žalobce také namítá, že s ohledem na to, že jednání žalobce přičítané mu správními orgány je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy, je nutno také k takovému řízení tak přistupovat. Z toho důvodu je třeba, aby i správní orgány projednávající správní delikty musí postupovat tak, aby byla respektována a chráněna osobní svoboda takových pachatelů s ohledem na celkovou délku řízení. Úvahy správních trestních orgánů o trestu tak musejí být strukturovány do tří rovin: 1) rovina úvah opírajících se o přestupkové předpisy, 2) test proporcionality plynoucí z imperativu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

právního státu a v něm chápané osobní svobody (rovina ústavní) a 3) promítnutí nepřiměřené délky řízení do případně ukládaného trestu (rovina mezinárodněprávní odpovědnosti). Takto však žalovaný nepostupoval a vůbec takové souvislosti neposoudil, i když tak měl učinit ex officio. Pro procesní postupy správních orgánů jsou stanoveny zákonem lhůty a to zejména v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád. Tyto lhůty jsou obecně 30 dnů, resp. 60 dnů. Stěžovatel měl ve věci prvního rozhodnutí MHMP spáchat správní delikt dne 17. 1. 2018, začal být stíhán pro správní delikt dne 9. 3. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 26. 3. 2018. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 20. 5. 2019, tedy žalobce byl odsouzen po více než 16 měsících. Z průběhu řízení pak vyplývá, že správní orgány svým rozhodováním zatížily řízení zjevně nepřiměřenou délkou řízení a tím porušily právo žalobce na spravedlivý proces v rámci práva na projednání správní věci v přiměřené době, a to především na zákonné lhůty pro rozhodování stanoveném zákonodárcem. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp.zn. 30 Cdo 3300/2013, ze kterého vyplývá, že jiná forma náhrady ve smyslu § 31a odst. 2 zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „zák. č. 82/1998 Sb.“), může být přiznána zejména v trestním řízení, a to v podobě zmírnění ukládaného trestu z důvodu porušení práva na přiměřenou délku řízení. Obdobně uvedl i Nejvyšší soud České republiky pod sp.zn. 30 Cdo 2742/2009.

27. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl, jelikož se domnívá, že v předmětné věci postupoval v souladu se správním řádem a právními předpisy vztahujícími se k provozování silniční dopravy. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl následující.
28. Žalovaný souhlasí se žalobcem v tom, že zákon o přestupcích kodifikoval právní úpravu souběhů, která byla v rámci předchozí právní úpravy dovozována výkladem judikatury. Zákonodárce stanovil pravidla pro projednání ve společném řízení, která jsou méně přísná, než byla praxe dovozená judikaturou před přijetím zákona o přestupcích. Žalovaný však konstatuje, že žalobce se značně mýlí ve svých úvahách. Zákon o přestupcích sice stanovuje pravidla pro posuzování souběhu a vedení společného řízení. Předpokládá totiž na několika místech, že k vedení společného řízení nemusí vždy dojít (např. ust. § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o přestupcích). Vedení společného řízení je jistě žádoucí, neboť snižuje administrativní zátěž na straně správních orgánů i účastníků a mělo by k němu docházet již na prvním stupni, pokud se tak však nestane, lze odkázat na ust. § 89 odst. 2 správního řádu, dle kterého se k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, nepřihlíží. Žalovaný v dalším odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 As 28/2009 – 62 týkající se absorpční zásady a má za to, že v případě vedení společného řízení v rámci odvolacího řízení nemůže dojít k žádnému porušení práv účastníka řízení, neboť správní orgán je zde vázán zákazem reformace in peius a absorpční zásadou.
29. Skutečnost, že žalovaný zaslal žalobci usnesení o spojení až s napadeným rozhodnutím je zcela v souladu s ust. § 140 odst. 4 a § 76 odst. 3 a 5 správního řádu. Proti tomuto usnesení se nedá odvolat a případné vyjádření žalobce by na to, že žalovaný řádně uplatní veškeré zásady přestupkového práva, nemělo žádný vliv. Žalobce sice tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv, avšak neuvádí, čím konkrétně by k tomu mělo dojít. Postup požadovaný

žalobcem považuje žalovaný za přepjatý formalismus, který je zcela v rozporu se zásadou procesní ekonomie.

30. K další námitce týkající se porušení řádného dokazování s ohledem na kontrolní protokol žalovaný odkázal na rozsudky zdejšího soudu (č.j. 3 A 121/2015-61 ze dne 24. 2. 2017) a Nejvyššího správního soudu (č.j. 6 As 196/2018- 30 ze dne 15. 8. 2018 a č.j. 7 As 146/2016 ze dne 29. 3. 2017) a na jejich rozdílný názor na to, zda se jedná o veřejnou listinu. Nicméně upozornil, že žalobce podal proti kontrolním zjištěním námitky, které však nespočívaly v rozporování zaznamenaných skutečností, nýbrž polemizovaly s právní kvalifikací těchto skutečností. V takovém případě nebylo sporu o kontrolním zjištění a případný výsledek kontrolních pracovníků by nemohl přinést žádné další doposud neznámé skutečnosti. Judikatura sice v některých případech vyslovila, že protokol není listinou nadanou presumpcí správnosti, nicméně je nutno zohlednit, že protokol nebyl jediným podkladem pro vydání rozhodnutí, kterým dopravní úřad disponoval, např. faktura na provedenou přepravu spolu se stvrzenkou Uber, výstupy z veřejných rejstříků, fotodokumentace. Tyto doklady byly zohledněny v rámci prováděného dokazování a dedukčním postupem nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu. Proto byl využit v rámci úvah o vydání rozhodnutí a výši uložené pokuty. K námitce o rezignaci na výsledcích kontrolující osoby lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 25/2014-48 ze dne 29. 5. 2014, v němž vyslovil, že není povinností provést výsledek, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní řízení je založeno na zásadě vyhledávací, spočívající ve skutečnosti, že správní orgán aktivně vyhledává důkazy prokazující skutečný stav věci, přičemž jsou zohledňovány návrhy účastníků řízení. Žalobce v rámci správního řízení podklady pro doplnění správního řízení, včetně výsledku kontrolující osoby, nenavrl, nemohly být jeho návrhy ve správním řízení zohledněny. Dopravní úřad v rámci správního řízení nashromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalovaný se s nimi mohl seznámit. Žalovaný tak zásadně nesouhlasí s námitkou, že dopravní úřad bez dalšího řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl prokázán a tedy skutkový stav považuje za prokázaný bez důvodných pochybností, neboť v řízení bylo vycházeno i z jiných podkladů, k nimž se žalobce nevyjádřil a nenavrl jejich případné doplnění, pouze v žalobě neurčitě uvedl, že dokazování je zatíženo nezákonností.
31. Žalobce považuje v rámci druhého a třetího případu za nezákonně provedený důkaz to, že kontrola byla zahájena kontrolní jízdou provedenou přizvanými osobami. Žalovaný v této věci odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudcích č.j. 8 As 35/2018 ze dne 22. 5. 2018, č.j. 2 As 128/2018 ze dne 21. 8. 2018 nebo č.j. 2 As 245/2018 – 36 ze dne 31. 10. 2019 shledal, že přizvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly, které jsou právnímu zástupci známe, jelikož se týkají případů dalších dopravců využívajících aplikaci Uber, které rovněž zastupoval.
32. Co se týče další námitky žalobce týkající se uložené sankce, žalovaný přisvědčil žalobci, že pokuta 150.000,- Kč za každý jednotlivý případ je částkou, která neodpovídala obvyklé rozhodovací praxi dopravního úřadu, a ve společném řízení uložil za jednání ve všech případech pokutu ve výši 360.000,- Kč. V rámci správního řízení není jednak obvyklé, že by pachatelé měli přístup k jiným rozhodnutím, tudíž pro ně nemá uvedení případných čísel jednacích žádný smysl, z rozhodnutí proto musí vyplývat úvahy o tom, proč je právě

stanovaná výše pokuty správná. V tomto případě však žalobce zastupuje správní zástupce, který zastupuje téměř všechny dopravce využívající aplikaci Uber, a jsou mu tudíž známy všechny pokuty uložené jak dopravním úřadem, tak žalovaným. Rovněž tak mu je známo, že do přijetí zákona č. 304/2017 Sb., se pokuty pohybovaly kolem 70.000 až 100.000,- Kč, následně došlo k jejich zvýšení až na obvyklých 150.000 Kč za jeden zjištěný případ v období po uzavření memoranda mezi společnostmi Uber a Českou republikou. Žalovaný naopak připustil, že dopravní úřad ukládal pokuty, jejichž výše se neodvíjela od skutkových okolností a doby spáchání skutku, nýbrž od okamžiku vydání takového rozhodnutí. Takový postup žalovaný dopravnímu úřadu vytýkal a uložené pokuty z toho důvodu korigoval.

33. Co se týče polemiky žalobce s názorem, že je možné zvyšovat ukládané pokuty, pokud ukládání nižších pokut nemá generální preventivní funkci, žalovaný uvádí, že v rámci pražské taxislužby je naprosto běžné, že si jednotliví dopravci zpřístupňují svá rozhodnutí a sdílejí svou argumentaci. Vzhledem k tomu, že povědomí o fungování aplikace Uber bylo v počátcích nízké, ukládal dopravní úřad pokuty nízké, které se postupem času začaly zvyšovat. Dopravcům se však zjevně vyplatí i přes veřejně známou hrozbu vysoké pokuty provozovat taxislužbu v rozporu s právními předpisy a tím nabourávat podnikatelské prostředí.
34. Žalobce dále tvrdí, že není možné tím, že zákon o přestupcích stanovuje v ust. § 41 odst. 2 asperační zásadu, odůvodnit úvahy o výši pokuty. Horní hranice pokuty je však při ukládání pokuty velmi důležitým východiskem. Vzhledem k tomu, že trestání za více deliktů najednou je v rámci zákona o silniční dopravě naprosto běžné, stanovil zákon č. 304/2017 Sb. nižší sazby pokut v zákoně o silniční dopravě tak, aby byly po novele horní hranice pokut nadále obdobné. K povaze asperační zásady se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2018, č.j. 7 As 264/2018 – 36, ve kterém neshledal, že by asperační zásada měla být výjimečnou zásadou, se kterou by se mělo pracovat pouze v případě, kdy hodlá uložit pokutu nad horní hranici základní sazby, nýbrž se jedná o princip, který se uplatní obecně i při uložení nízké pokuty. I pokud by platilo tvrzení žalobce a jednalo se o fakultativní ustanovení k prvnímu odstavci, tak z napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že žalobce se dopustil ve třech případech velmi závažného jednání v taxislužbě a je jednoznačné, že právě v takovém případě není pochyb o tom, že by měla být uložena významná pokuta. Žalobce má za to, že vzhledem k tomu, že je za porušení zákona o silniční dopravě trestán poprvé, nemá být bez dalšího možné automatické násobení základní výše pokuty. Zákon však nestanovuje žádné důvody, které by měly být důvodem nebo překážkou pro použití asperační zásady a tím překročení základní hranice sankční sazby. Recidiva je obecně významnou přitěžující okolností, tudíž může být často důvodem pro překročení základní hranice zákonné sazby. I prvoporušiteli lze uložit pokutu nad hranici trestní sazby, obzvlášť v situaci, pokud je žalobce trestán za třikrát zjištěné porušení zákona, které je v jednotlivých případech trestáno obvykle pokutou ve výši 100.000 až 150.000 Kč, dle polehčujících a přitěžujících okolností.
35. Žalobce dále tvrdí, že v době páčání přestupků nebylo postaveno najisto, zda se i dopravci využívající aplikaci Uber musí plnit požadavky zákona viz usnesení Vrchního soudu v Olomouci č.j. 7 Cmo 185/2017 ze dne 27. 9. 2017 a č.j. 7 Cmo 180/2017-168 ze dne 24. 10. 2017. Žalobce však zcela účelově zamlčuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 291/2016 – 136 ze dne 31. 10. 2017, který uvedl, že přeprava osob uskutečněná řidiči pomocí aplikace Uber dopadá právní úprava zákona o silniční dopravě nezávisle na tom,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

jakou platformu na objednání přepravy dopravci používají, tudíž taková činnost může být pouze taxislužbou. Což vyplývalo i z judikatury Soudního dvora Evropské unie C-434/15 ze dne 20. 12. 2017. Žalovaný rovněž připomenul, že k této činnosti se již v té době negativně vyjadřovala primátorka Prahy, která již v roce 2016 vyzývala k dodržování právních předpisů při provozu této služby a to pod hrozbou ukládání sankcí.

36. K další námitce žalobce týkající se úvah žalovaného o přítěžujících okolnostech, které spočívají v porušení povinností, které je možné sankcionovat pouze v případě provozování taxislužby evidovaným vozidlem, uvádí, že základní povinností každého dopravce v taxislužbě je evidence vozidla taxislužby, na kterou se váží další povinnosti. Pokud dopravce provozuje taxislužbu neevidovaným vozidlem, není možné jej sankcionovat za nesplnění těchto povinností a takový

doprovce je trestán pouze za nesplnění základní povinnosti evidovat si vozidlo. K dalšímu jednání dopravce je však nutné přihlédnout, jelikož je rozdíl mezi tím, když taxislužbu provozuje neevidovaným vozidlem někdo, kdo vybaví vozidlo taxametrem, pověří řízení držitele oprávnění řidiče taxislužby a zaznamená skutečný průběh přepravy, a tím, kdo ze zákonných povinností nesplní vůbec nic, jako v případě žalobce.

37. K námitce týkající se likvidačního dopadu pokuty, žalovaný uvádí, že žalobce směšuje dohromady úvahy o odpovídající výši pokuty za určité jednání a judikaturu o likvidačním dopadu pokuty. Soud předně vyslovil, že pokuty v citovaných hodnotách nejsou bez dalšího likvidační pro fyzické podnikající osoby, kterou jsou zároveň řidiči. Dále soud vyslovil pravidla, dle kterých by správní orgány měly likvidační dopad pokuty posuzovat. Mimo jiné konstatoval, že správní orgány mají velmi omezené možnosti bez součinnosti účastníka řízení zjišťovat jeho majetkové poměry a zmínil důkazní břemeno, které je ve smyslu ust. § 52 správního řádu spojeno s prokázáním vlastních tvrzení účastníka. Žalovaný ve svém rozhodnutí posuzoval majetkovou situaci žalobce a likvidační dopad pokuty na jeho osobu neshledal. Judikatura shledala, že před více jak 10 lety nebyla pro jednotlivce pokuta ve výši 100.000 Kč likvidační, tak i vzhledem k inflaci neshledal žalovaný, že by pro dopravce podnikajícího ve větším rozsahu, jakým žalobce zjevně je, byla pokuta 360.000 Kč likvidační.
38. Žalovaný neshledává důvody, proč by v tomto případě mělo dojít ke zvážení snížení pokuty z důvodu délky řízení, ačkoliv není sporu o tom, že některé principy citované Evropské úmluvy o ochraně lidských práv dopadají i na správní řízení, žalovaný však neshledává, že by se jednalo o nepřiměřenou délku řízení. Správní řád stanovuje pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, které mají smysl především v řízení o žádosti, v sankčním řízení o správních deliktech zákon o přestupcích stanoví jednotná pravidla běhu promlčecích lhůt. Tyto lhůty jsou stanoveny tak, že nehrozí, aby se o určitých skutcích vedlo řízení desítky let, jak se děje například v trestních řízeních, a tím nadměrně zatěžovalo pachatele. K rozhodnutí dojde obvykle v jednotkách let od spáchání, což nemůže být považované za zjevně nepřiměřenou dobu řízení vzhledem ke složitosti takového správního řízení a možnostem účastníků řízení takové jednání efektivně zdržovat. Nedodržení těchto lhůt nezakládá žalobcem tvrzenou nepřiměřenou délku řízení a neporušuje právo žalobce na spravedlivý proces.
39. Na závěr žalovaný zdůraznil, že se žalobce dopustil provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, což je jeden z nejzávažnějších deliktů v taxislužbě, neboť jde o porušení základní povinnosti, na kterou se váží další povinnosti dopravců, a že smyslem oprávnění řidiče taxislužby je především ochrana cestujících a dalších účastníků silničního provozu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

40. 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 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem souhlasil a žalovaný se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
41. První žalobní námitkou žalobce brojí proti postupu žalovaného, kterým v odvolacím řízení spojil tři řízení týkající se tří skutků žalobce spáchaných ve dnech 17. 1. 2018, 22. 1. 2018, 19. 2. 2018. Žalovaný sice souhlasil se žalobcem, že správně měly být tyto tři skutky projednány ve smyslu ust. § 88 odst. 1 společně již v prvním stupni, nicméně nepovažuje toto pochybení za vadu, o níž nelze mít důvodně za to, že mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, ve smyslu ust. § 89 odst. 2 správního řádu.
42. Soud předně uvádí, že výrok žalobou napadeného rozhodnutí není nepřezkoumatelný a je zcela zřejmé, který výrok byl nahrazen kterým, resp. že výroky tří odvoláním napadených rozhodnutí č.j. MHMP 471489/2018 ze dne 26. 3. 2018, č.j. MHMP 21239/2019 ze dne 4. 1. 2019 a č.j. MHMP 924154/2018 ze dne 12. 6. 2018, byly nahrazeny jediným výrokem uvedeným v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného. Je sice pravdou, že na konci výroku A), tj. před uvedením písmena B) jsou nesprávně vloženy uvozovky nahoře, ale ze znění výrokové části žalobou napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že se jedná o písarskou chybu a uvozovky měly být správně uvedené pouze na konci odstavce označeného písmenem C) tj. před nadpisem „*Odůvodnění*“. Tato malá písarská chyba však nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ostatně sám žalobce toto rozhodnutí a jeho závěry napadá, takže i jemu je zřejmé, co bylo obsahem výroku rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je tak nedůvodná.
43. Dle ust. § 90 odst. 1 písm. c) věta před druhým středníkem správního řádu, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.*
44. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 As 28/2009 – 62, ve kterém měl Nejvyšší správní soud uvést, že v případě vedení společného řízení v rámci odvolacího řízení nemůže dojít k žádnému porušení práv účastníka řízení, neboť správní orgán je zde vázán zákazem reformace in peius a absorpční zásadou.
45. V tomto rozsudku, který se sice týkal předchozího přestupkového zákona, jeho závěry však lze použít i na současný přestupkový zákon, se uvádí:
„[23] V daném případě jsou spornými otázky spojené s povinností správního orgánu projednávat více přestupků spáchaných týměž pachatelem ve společném řízení dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona.
[24] Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce v rozhodném období spáchal více různých přestupků, přičemž totožnost jednotlivých skutků spočívala pouze v osobě pachatele:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

.....

[25] Kasační soud se částečně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v souzené věci byly formálně splněny požadavky stanovené § 57 odst. 1 zákona o přestupcích na vedení společného řízení. Žalobce se nepochybně dopustil více přestupků a příslušným k jejich projednávání byl Městský úřad Nová Paka. Z výše uvedeného přehledu je též zřejmé, že městský úřad řízení o předmětných přestupcích vedl po určitou, byť i krátkou dobu souběžně (ačkoliv bylo v pořadí druhé a třetí řízení oficiálně zahájeno až dnem 9. 5. 2008, o podezřelých, že žalobce spáchal další přestupky, správní orgán věděl již ode dne 2. 4. 2008, resp. 15. 4. 2008, kdy mu byly tyto okolnosti oznámeny policií).

[26] Samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích však nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[27] Úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je však na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména pak neřeší moment, do kdy je přestupky možno považovat za sbíhající se (podle § 35 odst. 2 trestního zákona je pro trestné činy tímto mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně), jakož ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení (kupř. tak neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 35 odst. 2 trestního zákona).

[28] Nejvyšší správní soud proto dovodil, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoli veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval: „Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

[29] *Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).*

[30] *V daném případě žalobce více skutky naplnil skutkové podstaty různých přestupků. Protože se těchto přestupků dopustil v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některý z nich potrestán (tedy do dne 23. 5. 2008, kdy bylo žalobci doručení stejnopisu písemného vyhotovení oznámeno rozhodnutí městského úřadu ze dne 12. 5. 2008, č. j. SOD1293/P216/07/Jet-1410), jednalo se o jejich vícečetný souběh nestejnorodý.*

[31] *Podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.*

[32] *Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.*

[33] *V kasační stížnosti žalovaný naznačil aplikaci zásady absorpce v předmětných rozhodnutích, když uvedl, že žalobce nebyl znevýhodněn a součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou sazbu pro nejprísněji postižitelný přestupek. Tomuto závěru však odůvodnění ani jednoho z rozhodnutí správních orgánů neodpovídá a jakákoliv souvislost ukládaných trestů s tresty uloženými dříve v nich není zmíněna ani náznakem. Naopak i z uvedeného vyplývá, že správní orgány se v daném případě dopustily nezákonné kumulace, když stanovily tresty za jednotlivé sbíhající se přestupky dílčím způsobem, tedy podle kumulativní zásady (quod delicta, tot poenae).*

[34] *Jestliže tedy žalovaný až v kasační stížnosti provedl podrobnější rozbor trestů za předmětné přestupky, učinil tak pozdě. Tímto způsobem již nelze porušení povinnosti správního orgánu uvést všechny relevantní důvody rozhodnutí do jeho odůvodnění dodatečně zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).“ (pozn. podtržení provedl městský soud)*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

46. Soud má předně za to, že ze shora uvedeného rozsudku jasně plyne, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo *prima facie* způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Tomuto výkladu odpovídá i znění ust. § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o přestupcích, na které odkazuje žalovaný ve svém vyjádření. I z těchto ustanovení plyne povinnost zohlednit zásady stanovené pro ukládání trestu za souběh přestupků v případě, že o těchto přestupcích není vedeno společné řízení.
47. V současném přestupkovém zákoně jsou tyto zásady – zásada absorpční a zásada asperační uvedené v ust. § 41, který v odst. 1 stanoví, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
48. A v odstavci 2 tohoto ustanovení se uvádí, že *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*
49. Dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku, který použil dovolenou analogii k trestnímu řádu, mají tato pravidla trestání při souběhu přestupků představovat pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu, resp. rozhodnutím o spáchání přestupku. Žalobce tedy mohl zcela oprávněně toto dobrodiní resp. tento výhodnější postup očekávat, a proto zřejmě navrhoval projednání těchto skutků ve společném řízení již před dopravním úřadem a následně i v odvolání.
50. Ve shora citovaném rozsudku dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že se správní orgány v daném případě dopustily nezákonné kumulace, když stanovily tresty za jednotlivé sbíhající se přestupky dílčím způsobem, tedy podle kumulativní zásady (*quod delicta, tot poenae*).
51. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný rovněž konstatoval, že dopravní úřad vedl tři nezávislá řízení o třech skutcích, o kterých měl dle ust. § 88 odst. 1 vést řízení společné, a u kterých žalovaný následně rozhodl jak o vině, tak o trestu. Při ukládání trestů však nepoužil pravidla pro ukládání trestu za souběh, ani tuto skutečnost ve svých rozhodnutích nikterak nezohlednil.
52. Žalovaný totiž v části odůvodnění týkající se uložení trestu konstatoval:
„Případy projednávané v tomto řízení byly spáchány 17. 1. 2018, 22. 1. 2018 a 19. 2. 2018 a za každý jednotlivě byla dopravci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Vzhledem k tomu, že v období prvních měsíců po nabytí účinnosti zákona č. 304/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o silniční dopravě, se pokuty ukládané dopravním úřadem pohybovaly ve výši kolem 120 000 Kč, lze konstatovat, že pokuta 150 000 Kč za každý jednotlivý případ neodpovídá pokutám ukládaným v předmětném období.“
53. Následně uvedl:
„Vzhledem k tomu, že odvolací orgán spojil případy spáchané v souběhu, které měly již na první stupni být vedeny ve společném řízení, do společného řízení, posoudil všechny tři případy s

přiblížením k zásadám správního trestání dle zákona o přestupcích a uložil úhrnnou pokutu za všechny spáchané delikty za uplatnění absorpční zásady.

Dopravním úřadem byla dopravci uložena v součtu pokuta v celkové výši 450 000 Kč. Odvolací orgán při ukládání pokuty vycházel z toho, že ve společném řízení je projednáváno celkem šest přestupků, třikrát provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, tedy přestupek podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, a rovněž třikrát nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání, tedy přestupek podle ust. § 35 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Tyto případy byly zjištěny při třech různých kontrolách ve třech různých dnech v období přibližně jednoho měsíce. Za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je možné dle ust. § 35 odst. 6 písm. b) uložit pokutu do výše 350 000 Kč, za nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání pak dle § 35 odst. 6 písm. a) pokutu do výše 70 000 Kč. Dle ust. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích se při projednávání dvou a více přestupků ve společném řízení může uložit pokuta ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. V tomto případě je tak možné uložit pokutu ve výši maximálně 525 000 Kč.

Při stanovování výše pokuty ve společném řízení postupoval odvolací orgán podle ust. § 37 až 41 zákona o přestupcích. Pro úvahy o výši pokuty stanovil odvolací orgán za nejzávažnější delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem ve třetím případě, tedy dne 19. 2. 2018. Za nejzávažnější tento delikt odvolací orgán považuje, ve srovnání s provozováním taxislužby neevidovanými vozidly v předchozích případech, z toho důvodu, že i když by každý dopravce měl obecně znát podmínky pro podnikání ve svém oboru podnikání, tak dopravci byly v době spáchání tohoto deliktu doručeny protokoly z kontrol v ostatních případech. Navíc s ním již bylo vedeno, stejně jako ve všech případech projednávaných v tomto řízení, správní řízení ve věci případu, který nebyl spáchán v souběhu. Nejedná se tedy o recidivu, což by byla značná přítěžující okolnost, avšak dopravce již byl prokazatelně seznámen s kontrolním protokolem, tedy výstupem z kontroly, který byl pohledem dopravního úřadu na jeho jednání. I když dopravní úřad shledal jeho jednání jakožto porušující právní předpisy, podal dopravce proti kontrolním zjištěním dopravce námitky, ve kterých s odkazem na provozování smluvní přepravy uvedl, že nemohl porušit mimo jiné povinnost provozovat taxislužbu evidovaným vozidlem a mít ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání a pokračoval ve svém podnikání v nezměněné podobě. Z těchto skutečností zcela jasně vyplývá, že dopravci muselo být známo, že provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je považováno za porušení zákona o silniční dopravě, přesto naprosto absurdně uvedl, že by se základní povinnost každého podnikatele v dopravě na něj neměla vztahovat a rovněž to samé tvrdil i o základní povinnosti dopravce v taxislužbě, pod kterou by mohlo slangové označení smluvní přeprava spadat.

Z protokolu rovněž vyplývalo, že dopravce nesplnil další zákonné povinnosti, jako je vybavit vozidlo dokladem o oprávnění k podnikání, taxametrem nebo zajistit, aby vozidlo řídil držitel oprávnění řidiče taxislužby. Dopravce i přes tuto skutečnost nadále provozoval taxislužbu neevidovanými vozidly a nesplnil vyjma skutečnosti, že měl koncesi na silniční motorovou dopravu osobní provozovanou vozidly do devíti osob, žádnou ze zákonných povinností. V námitkách proti protokolu ve třetím případě dopravce svou argumentaci doslovně, včetně chyb, zopakoval, aby následně ve správních řízeních tvrdil, že provozoval taxislužbu na základě předchozí písemné smlouvy, avšak neevidovanými vozidly. Z jednání dopravce vyplývá, že si z provedených kontrol nevzal vůbec žádné ponaučení a nadále podnikal v rozporu s právními předpisy. Evidence vozidla taxislužby je základní povinností každého dopravce v taxislužbě. Na

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

evidování vozidla se následně váží další povinnosti, které musí dopravce splnit, stát tímto úkonem získává přehled o tom, jakými vozidly je vykonávána podnikatelská činnost, dále takové vozidlo musí podstupovat častější technické prohlídky a zpravidla se s evidencí váže i vyšší pojistné za povinné ručení. Tím, že dopravce provozuje taxislužbu neevidovaným vozidlem, se všem těmto důsledkům vyhýbá a získává tím neoprávněnou výhodu na trhu, znemožňuje nebo alespoň přinejmenším ztěžuje kontrolní činnost vůči své osobě. Vzhledem k tomu, že dopravce je právnickou osobou, která v každém případě provozovala taxislužbu jiným neevidovaným vozidlem, lze konstatovat, že se nejedná o jednorázovou neznalost, nýbrž o programové ignorování právních předpisů. Vzhledem k tomu že dopravce si doposud neaevidoval do evidence vozidel taxislužby žádné vozidlo, nelze posoudit, o jak velkého dopravce se jedná. Lze však konstatovat, že u něj bylo identické protiprávní jednání zjištěno třikrát v poměrně krátké době, což nasvědčuje tomu, že se jedná o dopravce, který podniká ve větším rozsahu a ignorace právních předpisů je u něj programovým jednáním.

Skutečností, že se nejedná o malého dopravce, který by z neznalosti jednorázově porušil zákon, nasvědčuje i to, že každá přeprava byla provedena jiným vozidlem a pokaždé jiným řidičem. V takovém případě lze konstatovat, že soustavná ignorace právních předpisů je silně přítěžující okolností, neboť jednání dopravce je úzce spojené s motivací protiprávního jednání v daných případech, neboť dopravce svým jednáním získává neoprávněné tržní výhody popsané výše za poměrně malého rizika kontroly.

Souhrnem lze říci, že dopravce se dopustil velmi závažného porušení zákona ve třech zjištěných případech stejným způsobem. Ani jednou nesplnil ani obecnou povinnost každého podnikatele v silniční dopravě, tedy povinnost vybavit svá podnikatelská vozidla dokladem o oprávnění k podnikání, byť lze připustit, že spáchání těchto méně závažných deliktů mohlo být pouhým opomenutím. Vedle nejzávažnějšího deliktu přihlédl odvolací orgán k ostatním spáchaným deliktům jako ke značným přítěžujícím okolnostem. Způsob spáchání přítěžujících deliktů je především u provozování taxislužby neevidovaným vozidlem zcela identický jako u hlavního deliktu a sleduje i stejné cíle popsané u hlavního deliktu. Odlišují se víceméně pouze tím, že byly spáchány dříve, kdy nebylo tak zjevné, že musel dopravce vědět o protiprávnosti svého jednání. Jako přítěžující okolnosti je rovněž ve shodě s dopravním úřadem nutné hodnotit nesplnění povinností, které jsou samostatně sankcionovatelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Je totiž rozdílné, jestli taxislužbu provozuje neevidovaným vozidlem někdo, kdo vybaví vozidlo taxametrem, pověří řízením držitele oprávnění řidiče taxislužby a zaznamená skutečný průběh přepravy, nebo někdo, kdo ze zákonných povinností nesplní vůbec nic. Pohlížet na oba takové subjekty stejně by bylo krajně nespravedlivé. Z konstrukce zákona o silniční dopravě je základní povinností vybavit vozidlo taxametrem, označit střešní svítlnou a obchodním názvem dopravce a plnit navazující povinnosti. Za splnění podmínek uvedených v ust. § 21 odst. 4 tohoto zákona je možné vozidlo taxametrem nevybavit. Pokud nebyla uzavřena předchozí písemná smlouva, je při provozování taxislužby neevidovaným vozidlem nutné přihlídnout jako k přítěžujícím okolnostem k těm, které se týkají vybavení vozidla, tedy především k nevybavení vozidla taxametrem. Pokud by naopak byla předchozí písemná smlouva řádně uzavřena, bylo by třeba tuto skutečnost posoudit jako polehčující okolnost, případně by i v tomto případě bylo možné posoudit jako přítěžující okolnost skutky, které je možné spáchat při řádném uzavření předchozí písemné smlouvy, jako je například, pokud by prokazatelně existující smlouva nebyla ve vozidle.“

54. Ze shora citovaného odůvodnění rozhodnutí žalovaného v podstatě vyplývá, že žalovaný de facto rovněž stanovil trest za jednotlivé sbíhající se přestupky podle nezákonné

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kumulativní zásady (*quod delicta, tot poenae*), když trest za tři přestupky (3 krát 150.000 Kč) korigoval na 3 krát 120.000 Kč. Tuto částku (360.000 Kč), která překročila horní hranici nejpřísněji trestaného přestupku (tj. 350.00 Kč), odůvodnil asperační zásadu, kterou zdůvodnil přitěžujícími okolnostmi, které tak de facto původní trest 150.000 Kč uložený za nejzávažnější přestupek, jak jej vyhodnotil žalovaný, víc než zdvojnásobily. Pokud žalovaná ve svém rozhodnutí uvádí, že v té době *se pokuty ukládané dopravním úřadem pohybovaly ve výši kolem 120 000 Kč*, žalobce tak mohl důvodně očekávat, že pokud by byly tyto tři věci spojené do jednoho řízení již v prvním stupni, mohl dostat souhrnnou pokutu za všechny tři skutky ve výši kolem této částky, a nikoliv tři pokuty po 150.000,- Kč.

55. Žalovaný tedy vycházel při stanovování trestu ze zcela jiných ustanovení zákona o přestupcích, tedy použil zcela jiná pravidla pro stanovení trestu, než dopravní úřad rozhodující v prvním stupni, což žalovaný sám v rozhodnutí konstatuje (viz. potvrzená část citovaného rozhodnutí žalovaného), aniž by se mohl žalobce k takto uloženému trestu jakkoliv vyjádřit, resp. do něj odvolat. Spojením věcí do společného řízení totiž sice nedojde ke změně v hodnocení skutku resp. ke změně hodnocení viny, ale dochází ke změně v trestu tj. v uložení povinnosti (v tomto případě povinnosti zaplatit pokutu v určité výši), což je jedna ze dvou podstatných částí výroku rozhodnutí. Pokud tedy žalovaný stanovil výši pokuty dle zcela jiných pravidel než dopravní úřad a žalobce neměl možnost se do takto uloženého trestu odvolat, nebyla splněná podmínka stanovená v ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a to, že *změnu lze provést jen, pokud tím účastníku, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Skutečnost, že byla v konečném důsledku respektována zásada reformace in peius na tomto závěru nic nemění. Nebyla totiž respektována zásada absorpční popřípadě též asperační.
56. Soud má za to, že tento shora popsany postup žalovaného představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., a rozhodnutí je z tohoto důvodu nutné zrušit.
57. Jelikož soud rozhodnutí ruší z důvodu procesní vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o trestu, nebude již vypořádávat čtvrtý okruh námitek týkajících se výše trestu, jelikož o trestu bude muset být opětovně rozhodnuto zcela od začátku. Soud jen podotýká, že větší část těchto námitek již byla předmětem jiných řízení před zdejším soudem a jejich vypořádání je žalovanému, dopravnímu úřadu i žalobci resp. jeho právnímu zástupci zcela jistě známé, popř. jsou tyto rozsudky lehce dohledatelné na www stránkách Nejvyššího správního soudu nssoud.cz pod heslem „Uber“.
58. Soud se proto následně vyjádří pouze ke druhé a třetí námitce týkající se použitelnosti protokolu o kontrole jako důkazu, resp. přítomnosti přizvaných osob při zahájení kontroly, ke kterým se rovněž již několikrát vyjádřil jak zdejší soud, tak Nejvyšší správní soud.
59. Např. v recentním rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47, byla tato problematika shrnuta následovně:
„V této věci lze poukázat zejména na rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 - 30, ve kterém Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu konstatoval, že „přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As

25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29).“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem). Jednoznačně také uvedl, že „praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem).

94. Tyto závěry vycházejí ze smyslu a účelu provádění kontroly, kterým je zjištění skutečného (nezastřehného) stavu věci – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39 „skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly, to mimo jiné znamená, že řidič (případně dopravce v jedné osobě) by neměl vědět; že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že právě probíhá kontrolní jízda“. Soud tak ve shodě s výše citovanými judikatorními závěry konstatuje, že přizvané osoby (cestující) byly v nynější věci oprávněny samy provést kontrolní jízdu, a tedy ji i zahájit, a to bez nutné přítomnosti kontrolující osoby.

95. Se žalobcem lze sice souhlasit, že kontrolu (jako celek) může provádět pouze kontrolní orgán, jak ale vyplývá z citovaného rozsudku pátého senátu Nejvyššího správního soudu, kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku jejího faktického zahájení). Z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že přizvané osoby neprováděly celou kontrolu, ale jen její část v podobě uskutečnění zastřené kontrolní jízdy, o které následně vyhotovily záznamy, které jsou rovněž součástí správního spisu, přičemž následovala další část kontroly prováděná souběžně policejní hlídkou a pověřenou kontrolující osobou.

96. Takový postup není nijak v rozporu s institutem přizvané osoby zakotveným v § 6 kontrolního řádu, neboť ten přizvání jiných než kontrolujících osob vztahuje pouze k naplnění účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu), k němuž užití přizvaných osob při kontrolní jízdě nepochybně může napomoci – vzhledem k povaze kontrolované činnosti bylo v projednávaném případě potřeba provést kontrolu tak, aby žalobce nepoznal, že veze kontrolní pracovníky. Tomuto účelu přizvání jiných osob, se kterými se žalobce při činnosti kontrolního orgánu nemohl setkat, plně konvenuje.

97. Poukázat lze i na rozsudek ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, v němž Nejvyšší správní soud při posouzení obdobného případu uvedl, že „[k]ontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. (...) Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto

ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 AfS 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. (...) Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“

60. I osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. Soud tedy uzavírá, že průběh kontroly ve věci žalobce proběhl zcela zákonným způsobem a výsledky této kontroly zachycené v kontrolním protokolu byly plně použitelné v navazujícím přestupkovém řízení.

61. Co se pak týče samotného protokolu o kontrole jako důkazního prostředku, k tomuto tématu se rovněž již zdejší soud vyjadřoval a v rozsudku soudu ze 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62 uvedl:

„37. Soud předně přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod prvním žalobním bodem, jimiž žalobce poukazoval na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výsledek kontrolující osoby. Předesílá, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrává (z poslední doby srov. např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 190/2019 – 50, či ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 187/2019 - 51), neshledává důvodu se od nich jakkoli odchylovat a vychází z nich i v posuzované věci.

38. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.

39. 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.

40. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Sb., ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

41. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v Napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobce namítána). Závěr správního orgánu prvního stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán, je pak třeba v souladu s uvedeným korigovat v tom směru, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu prvního stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení.“

62. Soud rovněž v této věci ze spisu ověřil, že protokoly o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobce tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnil v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové.
63. Následně soud s ohledem na shora uvedené závěry i v tomto řízení dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobcem teprve v žalobě zmiňovanému výsledku kontrolující osoby.
64. Obě žalobní námitky tak shledal nedůvodným.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. Jak vyplývá z výše uvedeného, napadené rozhodnutí je stíženo takovou vadou řízení, pro niž soud přistoupil k jeho zrušení bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že tato vada spočívala v tom, že žalovaný, ačkoliv měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a neučinil tak, rozhodl městský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušit i rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Soud současně žalované vrací věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž budou oba správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
66. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 8 228 Kč a dále 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 30. srpna 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.