



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

BAROV B.B. s.r.o., IČ 05393957
se sídlem U Košíku 1510/13, 102 00 Praha 10
zastoupen **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 18. 4. 2019, č. j. 42/2018-190-TAXI/10

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2019, č. j. 42/2018-190-TAXI/10 a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 4. 9. 2018, č.j. MHMP 1368275/2018, ze dne 19. 4. 2018, č.j. MHMP 612961/2018 a ze dne 19. 6. 2018, č.j. MHMP 942875/2018 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.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. V žalobou napadeném rozhodnutí se uvádí:

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se výroky rozhodnutí č. j. MHMP 1368275/2018 ze dne 4. 9. 2018, č. j. MHMP 612961/2018 ze dne 19. 4. 2018 a č. j. MHMP 942875/2018 ze dne 19. 6. 2018 nahrazují společným výrokem, který zní:

„A) Obviněný dopravce BAROV B.B. s.r.o., sídlo: U Košíku 1510/13, 102 00 Praha 10, IČ: 05393957, se uznává vinným z přestupků podle:

- § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že porušil § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, neboť jako dopravce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 19. 1. 2018 na trase ul. Národní 29, Praha 1 – ul. Lannova 2, Praha 1, v čase od 9:52 do 10:01 hod. byl ve vozidle tovární značky Ford Mondeo, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.

- § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že porušil § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, neboť jako dopravce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 25. 3. 2018 na trase ul. Mikulandská 2, Praha 1 – Tylovo nám. 3, Praha 2 v čase od 20:48 do 20:56 hod. byl ve vozidle tovární značky Ford Focus, 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 3. 3. 2017 na trase ul. Mezi Vodami 2035/31 resp. Kormidelnická, Praha Modřany – ul. Mazurská 526/21, Praha Troja, v čase od 8:05 do 8:33 hod. provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Mercedes Benz Třída E, 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. 1. 2018 na trase ul. Národní 29 – ul. Lannova 2, Praha 1, v čase od 10:37 do 10:52 hod. provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Ford Mondeo, 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 25. 3. 2018 na trase ul. Mikulandská 2, Praha 1 – Tylovo nám. 3, Praha 2 v čase od 20:48 do 20:56 hod. provozoval taxislužbu vozidlem tovární značky Ford Focus, 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 zákona o odpovědnosti za přestupky ukládá správní trest pokuty ve výši 330 000 Kč, slovy třístatřicetisíkorunčeských, kterou je podle § 46 odst. 2 ZOP 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: Y), variabilní symbol: X.

C) Obviněnému se podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 79 odst. 5 správního řádu v návaznosti na § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí 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 jedentisíkorunčeských, 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: Y), 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 porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož jednání, které je mu přiřitatelné správními orgány, je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Dle žalobce mu žalovaným nebylo sděleno spojení věcí do společného řízení tak, aby se mohl žalobce k takovému spojení vyjádřit. Rovněž mu nebylo umožněno případně se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu. Ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich o společném řízení o přestupcích je lex specialis k § 140 správního řádu a má tedy před ním aplikační přednost. Dle žalobce je nepřipustné, aby odvolací orgán při rozhodování o spojení více řízení o správních přestupcích vedených správním orgánem prvního stupně odděleně, provedl společné řízení v těchto věcech až v závěru řízení odvolacího. Odvolací správní orgán měl dle mínění žalobce rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušit a vrátil věci k dalšímu řízení orgánu prvního stupně se závazným právním názorem na spojení věcí do společného řízení.
3. Žalobce dále tvrdí, že nelze spojit řízení do společného řízení tak, jak učinil žalovaný ve výroku usnesení o spojení věci ze dne 17. 4. 2019, čj. 42/2018-190-TAXI/9, kdy rozhodl o spojení řízení vedených před orgánem prvního stupně a nerozhodl o spojení odvolacího řízení v těchto věcech.
4. **Ve druhé žalobní námitce** žalobce nesouhlasí s důkazem, na němž bylo založeno první rozhodnutí MHMP, který byl dle něj proveden nezákonně a v rozporu s pravomocí exekutora. Jednalo se o exekutorský zápis pořízený exekutorskou koncipientkou, jenž dle námitek žalobce nemůže sloužit k prokázání jeho viny a zahájení trestního řízení přestupkového, jelikož byl sepsán v rozporu se zákonem. Dle žalobce z § 77 exekutorského řádu plyne, že exekutor pouze osvědčuje skutkový děj, tudíž sám exekutor nemůže být jeho hybatelem a osvědčit si své konání. Taktéž je dle žalobce předmětný exekutorský zápis nepřipustný, jelikož účelově obchází institut svědecké výpovědi a podstatu provádění veřejné kontroly. Rovněž je žalobcem spatřován nedostatek spočívající v absenci ztotožnění osobnosti řidiče. Jelikož byl exekutorský zápis použit jako jediný důkaz správními orgány prvního i druhého stupně k prokázání viny žalobce, jsou dle něj tato rozhodnutí stížena nezákonností.
5. **Ve třetí žalobní námitce** žalobce konstatuje, 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 a podkladem pro druhé rozhodnutí MHMP je nezákonně provedený důkaz.

6. **Ve čtvrté žalobní námitce** žalobce brojí proti kontrolnímu protokolu, na němž je založeno třetí rozhodnutí MHMP. 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. Bude se jednat o takové fyzické osoby, které mají odborné znalosti či zkušenosti, jimiž mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu. Není však možné přizvané osoby využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol, zvláště pokud tyto úkony mohl provést sám kontrolní orgán. Osoba může být přizvána 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. **V páté žalobní námitce** žalobce **namítá nezákonnost uložené sankce**, i když byla oproti rozhodnutí MHMP snížena na 330.000 Kč. 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]. Žalobce nemá k dispozici databázi rozhodnutí, tu mají pouze správní orgány. 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.
8. Žalobce dále konstatuje, 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.
9. 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 generálněpreventivní funkci postupného zvyšování pokut zavádějící a nepřipadná.
10. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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. V tomto případě je tak možné uložit pokutu ve výši maximálně 525 000 Kč.“ nemůže zákonně odůvodnit úvahy o výši pokuty.

11. Dále dle žalobce 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. Pakliže chce žalovaný využít možnosti zvýšení horní hranice dle odst. 2 § 41, pak takové zvýšení musí vždy řádně a ve vztahu ke konkrétní věci odůvodnit. Taktéž je třeba odkázat již na výše uvedené, že žalobce se vůbec nemohl k takovému případně vadnému výkladu žalovaného – v odvolacím řízení spojených věcí vyjádřit.
12. Žalobce dále uvádí, že žalovaný při úvahách o výši souhrnné pokuty zmiňuje, že jednání žalobce sice nelze považovat za recidivu, avšak žalobci dle něj muselo být známo, že provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je považováno za porušení zákona o silniční dopravě a tudíž se na něj tato základní povinnost dopravce v taxislužbě, pod které by mohlo slangové označení smluvní přeprava spadat, musí vztahovat. Žalobce k tomuto namítá, že v době žalobci vytýkaného jednání [druhé, třetí rozhodnutí MHMP] 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. Nelze ani dovozovat, jak činí žalovaný, že se jedná o dopravce, který podniká ve větším rozsahu, pouze z toho, že protiprávní jednání bylo zjištěno třikrát po sobě.
13. Není možné akceptovat úvahu žalovaného, kterou akceptuje i úvahy MHMP, že jako přítěžující okolnost hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Nelze totiž jako přítěžující 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 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 zastřené 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.
14. Například ve třetím rozhodnutí MHMP správní orgán tvrdí a toto žalovaný aprobuje: *„Jako zásadní přítěžující okolnost je nutno posoudit i to, že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno (střešní svítidla s nápisem taxi, název dopravce), vybaveno (taxametr), a řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Tato protiprávní jednání lze sice samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem (vozidlem taxislužby), ale správní orgán je přesto posuzuje jako přítěžující okolnost ...“*
15. Je zřejmé, že správní orgán prvního stupně a i žalovaný (potvrzením takové úvahy) překračují meze zákonného trestání přestupkových jednání.
16. Druhé a třetí rozhodnutí MHMP je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné. Na jednu stranu se v nich uvádí, že ve správním řízení trestním je sankcionován žalobce pouze za to, že jeho vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

vozidle doklad oprávnění k podnikání. Ve skutečnosti však MHMP a žalovaný v napadeném rozhodnutí postihuje žalobce i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení nijak nezabýval (protože nebylo předmětem přestupkového řízení), tedy vlastně za to, že jeho vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.

17. Otázka řádného označování a vybavení vozidla však i dle MHMP nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení. Jinak řečeno, MHMP výslovně vyloučil možnost postihnout žalobce za jiné typy deliktů, jelikož nezbytnou součástí skutkové podstaty těchto deliktů je i vozidlo evidované v evidenci vozidel taxislužby. Pojmově se tak žalobce vůbec nemohl těchto dalších deliktů dopustit. MHMP tedy 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).
18. Dle žalobce bylo zasaženo do jeho práva na obhajobu a spravedlivý proces, když se ve správním řízení žalovaný zabýval i jinými typy jednání, pro něž však vedení správního řízení předem vyloučil. Předmět přestupkového řízení byl omezen na otázku, zda vozidlo bylo či nebylo řádně evidováno v evidenci vozidel taxislužby.
19. Rovněž odkazy na ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce jsou 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.
20. 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 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 přítěžující okolností je to, že dopravce nezajistil, aby byly přepravy poskytnuty řidiči, kteří jsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Opět platí výše uvedené.
21. Dle žalobce jsou liché i další úvahy žalovaného považující za přítěžující okolnost i absenci střešní svítilny s nápisem TAXI a skutečnost, že dopravce nezajistil, aby byly přepravy poskytnuty řidičem, který je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Dochází tím ze strany správních orgánů k překračování zákonných mantinelů trestního stíhání správního a žalobce je trestán za skutkovou podstatu, která nemůže být z podstaty věci spáchána.

22. Takto nelze v trestním řízení správním postupovat, nemůže tak činit jak MHMP ani žalovaný. Postupem MHMP a žalovaného došlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces, když správní řízení je pouze formálně zahájeno pro určité omezené jednání, avšak ve skutečnosti je materiálně vedeno pro zcela jiné jednání a za takové jednání je zastřené žalobce odsouzen. 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.
23. Ani odkazy MHMP (které žalovaný akceptuje) na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty nejsou příléhavé. Nelze uvádět, že v jednom rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že sankce ve výši 50.000 Kč nemůže ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce v taxislužbě, či odkázat na jiný rozsudek kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu. 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.
24. 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.“*
25. Je zřejmé, že ani MHMP ani žalovaný k žalobci ve smyslu kritérií usnesení rozšířeného senátu NSS nepřistupovali. Ovšem rozšířený senát NSS podrobněji uvedl v citovaném usnesení čj. 1 As 9/2008-133 [v bodě 33.], 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.
26. Dále je žalovanému vytýkáno, že vůbec nevzal v potaz skutečnost, že ačkoliv je žalobce právnickou osobou, veškerý lidský substrát tvoří pan I. Ch., který je jediným společníkem a i jediným jednatelem a zároveň byl i řidičem vozidla předmětné jízdy.
27. 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 přistupovaly k posuzování výše trestu souladně se zásadou jednotnosti právního řádu a v případě, že v trestní oblasti sensu stricto se i z judikatury

trestních soudů a Ústavního soudu podává, že délka trestního řízení má vliv na stanovení výše trestu, resp. má značný vliv na nutnost úvah správních orgánů ohledně zohlednění takové délky řízení ve výši trestu. Úvahy správních trestních orgánů o trestu, popřípadě přímo o trestním stíhání v souvislosti s dobou uplynulou od spáchání činů, resp. s ohledem na délku trestního řízení sensu lato, musejí být strukturovány do tří rovin: 1) rovina úvah opírajících se o přestupkové předpisy, 2) test proporcionality plynoucí z imperativu 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. Žalobce měl ve věci prvního rozhodnutí MHMP spáchat správní delikt dne 3. 3. 2017, začal být stíhán pro správní delikt dne 17. 1. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 4. 9. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího (Žalovaného) bylo vydáno dne 18.4.2019, tedy žalobce byl odsouzen po více než 24 měsících od mu správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí. 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.

28. 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:
29. 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.

30. 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. Postup požadovaný žalobcem považuje žalovaný za přepjatý formalismus a snahu o obstrukční jednání, jež je v rozporu se zásadou procesní ekonomie.
31. Žalobce shledává exekutorský zápis pořízení exekutorskou koncipientkou, na základě kterého byla sankciována v prvním případě, jakožto nezákonný, jelikož exekutor sám nemůže být hybatelem děje, což vyplývá z textace ustanovení § 77 exekutorského řádu. Z tohoto ustanovení však nevyplývá, že by sám exekutor nemohl sepsat zápis o jednání, kterého se sám účastní. Žalobce také opomněl zásadu volného hodnocení důkazů, uplatňovanou ve správním řízení. Použití exekutorského zápisu tedy není obcházením institutu svědecké výpovědi. Co se týče judikatury, ze které žalobkyně pravděpodobně vychází ohledně zachycování projevů osob bez jejich vědomí, tak ta se týká zcela jiných situací. V nynější situaci k zaznamenání průběhu přepravy nedošlo v činnosti dopravního úřadu pro jeho úřední účely, nýbrž soukromá osoba požádala nezávislého exekutora, aby osvědčil skutkový děj. Taktéž se nejednalo o audiovizuální záznam, nýbrž pouze o slovní popis průběhu přepravy od jejího objednání po obdržení dokladu o zaplacení. Ustanovení § 88 a § 89 Občanského zákoníku aspirují primárně na zvukové a obrazové záznamy, u nichž je míra intenzity zásahu do soukromí mnohem vyšší, než u slovního popisu děje.
32. Žalobkyně namítá neztotožnění osobnosti řidiče vozidla, který přepravu poskytl. Tvrdí, že bylo vycházeno pouze z faktury, která byla přílohou exekutorského zápisu, toto tvrzení je však nepravdivé. Žalovaný zde ohledně argumentace týkající se ztotožnění osobnosti řidiče odkazuje na své napadené rozhodnutí.
33. 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. 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 na základě volného hodnocení důkazů a nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu.
34. 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. 2018 shledal, že přizvané osoby mohou provádět

samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly.

35. 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 320.000,- 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 neodvísela 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.
36. Co se týče rozporu 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.
37. 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 případech, 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 se žalobce 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.
38. Žalobce dále uvádí argumenty ohledně relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu a Vrchního soudu v Olomouci. Jelikož žalobce provedl druhou a třetí přepravu dlouhou dobu po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu u č.j. 9 As 291/2016 – 136 ze dne 31. 10. 2017, musela mu být známa protiprávnost jeho jednání. Žalobce argumentuje úvahami Vrchního soudu v Olomouci konstatovanými v usneseních 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

2017, které však byly následně popřeny Ústavním soudem v nálezu č. III. ÚS 4072/17 ze dne 5.11.2018. Žalobce dokonce provozoval taxislužbu zcela stejným způsobem ve třetím případě, kdy s ním již bylo vedeno správní řízení ve věci prvního případu a obdržel kontrolní protokol z případu druhého. Přesto však v jeho chování nenastala žádná změna, ačkoliv mu bylo známo, že správní orgány považují jeho jednání za protiprávní.

39. K další námitce žalobce týkající se úvah žalovaného o přitěžujících 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 dopravce 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 řízením držitele oprávnění řidiče taxislužby a zaznamená skutečný průběh přepravy, a tím, kdo ze zákonných povinností nesplní vůbec nic, jako v případě žalobce.
40. K námitce týkající se likvidačního dopadu pokuty, žalovaný uvádí, že žalobce směřuje 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. Tvrzení žalobce, že jediný lidský substrát tvoří pan I. Ch., bylo vyvráceno. 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 330.000 Kč likvidační.
41. 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.
42. 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.

III. Posouzení žaloby

43. 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.).
44. Dle ust. § 76 odst. 1 s.ř.s., *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem*
- a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,*
 - b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,*
 - c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*
45. 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.*
46. První žalobní námitkou žalobce brojí proti postupu žalovaného, kterým v odvolacím řízení spojil tři řízení týkající se pěti skutků žalobce spáchaných ve dnech 3. 3. 2017, 19. 1. 2018 a 25. 3. 2018. Žalovaný sice souhlasil se žalobcem, že správně měly být tyto skutky projednány ve smyslu ust. § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky 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.
47. 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.
48. 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 týmž 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:....*
- [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 podezřeních, 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.“

[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 přiblížit 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)

49. 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 odpovědnosti za přestupky, 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.
50. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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.

51. 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.
52. 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.
53. 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).
54. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný rovněž konstatoval, že dopravní úřad vedl tři nezávislá řízení o pěti skutcích, o kterých měl dle ust. § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky vést řízení společné, a u kterých žalovaný následně rozhodl jak o vině, tak o trestu. Při ukládání trestů však fakticky nepoužil pravidla pro ukládání trestu za souběh, ani tuto skutečnost ve svých rozhodnutích nikterak nezohlednil, ačkoliv argumentoval § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný totiž v části odůvodnění týkající se uložení trestu konstatoval:

„V závěrečné části všech odvolání se dopravce zabývá přiměřeností a zákonností uložené sankce. Ve všech třech případech byla dopravci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Dopravce v odvolání k prvnímu případu argumentuje, že tato pokuta byla uložena dopravním úřadem za jednání spáchané v březnu roku 2017, přičemž pokuta neodpovídá sankcím ukládaným v předmětném období za obdobné delikty. Ve všech odvoláních odkazuje dopravce na rozhodnutí odvolacího orgánu č. j. 30/2018-190-TAXI/3 ze dne 17. 4. 2018, ve kterém odvolací orgán snížil pokutu ze 150 000 Kč na 90 000 Kč s přihlédnutím ke skutečnosti, že jedná o právnickou osobu.

Odvolací orgán souhlasí s tím, že pokuty v případech posuzovaných v tomto řízení vybočují neodůvodněně z výše pokut ukládaných za delikty spáchané v obdobném období. Ze stejného důvodu přistoupil odvolací orgán ke snížení pokuty v odkazovaném rozhodnutí č. j. 30/2018-190 - TAXI/3 ze dne 17. 4. 2018, které je skutkově prakticky shodné s prvním případem projednávaným v tomto řízení. Je však důležité podotknout, že pokuta nebyla snižována z důvodu, že účastníkem řízení byla stejně jako v tomto případě právnická osoba. Tato skutečnost neměla na stanovení výše pokuty žádný vliv.“

„Odvolací orgán spojil do společného řízení případy, které byly spáchány v souběhu a měly být vedeny ve společném řízení již na prvním stupni dopravním úřadem. Nad rámec obligatorně vedeného společného řízení se rozhodl ve společném odvolacím řízení vést i případ třetí a uložit úhrnnou pokutu za všechny spáchané delikty za uplatnění absorpční zásady.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Dopravním úřadem byla dopravci uložena pokuta v celkové výši 450 000 Kč. Odvolací orgán při ukládání pokuty vycházel z toho, že ve společném řízení je projednáváno celkem pět přestupků, třikrát provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, tedy přestupek podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě a dvakrát nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání, tedy přestupek podle ust. § 35 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je možné dle ust. § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě 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.“

„Odvolací orgán se však ztotožnil s námitkou dopravce o tom, že pokuty uložené dopravním úřadem za jednotlivé případy byly vzhledem k okolnostem a době spáchání nepředvídatelné a nepřiměřené jiným případům, které byly spáchány v předmětném období, z toho důvodu přistoupil odvolací orgán ve společném řízení ke stanovení pokuty výrazně nižší, než je součet pokut uložených dopravním úřadem za jednotlivé případy.“

55. Ze shora citovaného odůvodnění rozhodnutí žalovaného v podstatě vyplývá, že žalovaný de facto rovněž stanovil trest za jednotlivé sbíhající se přestupky podle nezákonné kumulativní zásady (*quod delicta, tot poenae*), když trest za pět přestupků (původně se sankcí celkem 450.000 Kč) korigoval na 330.000 Kč. Tuto částku sice odůvodnil asperační zásadou, 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 žalovaný s odkazem na rozhodnutí č. j. 30/2018-190 - TAXI/3 ze dne 17. 4. 2018 ve svém rozhodnutí uvádí, že v té době se pokuty ukládané dopravním úřadem pohybovaly ve výši kolem 90 000 Kč, žalobce tak mohl očekávat, že pokud by bylo těchto pět skutků spojeno do jednoho řízení již v prvním stupni, mohl dostat v souladu s absorpční zásadou souhrnnou resp. úhrnnou pokutu za všech pět skutků ve výši kolem 150.000 Kč, a nikoliv ve výši 330.000 Kč.
56. Žalovaný tedy vycházel při stanovování trestu ze zcela jiných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy použil zcela jiná pravidla pro stanovení trestu, než dopravní úřad rozhodující v prvním stupni, což žalovaný sám v rozhodnutí v podstatě konstatuje. Žalobce se však k takto uloženému trestu nemohl jakkoliv vyjádřit ani se 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 ve výši 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, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Skutečnost, že byla v konečném důsledku formálně respektována zásada reformace in peius na tomto závěru nic nemění. Nebyla totiž respektována zásada absorpční a zásada, že účastník má právo se proti uloženému trestu odvolat.

57. Tento shora popsaný postup žalovaného, tj. spojení věcí až v odvolacím řízení tak 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.
58. Jelikož soud rozhodnutí ruší z důvodu procesní vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o trestu, nebude již vypořádávat pátý 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: www.nssoud.cz pod heslem „Uber“. Soud odkazuje např. na závěry zdejšího soudu uvedené v rozsudku ze dne 29. 9. 2021, č.j. 14 A 171/2019-35, nebo ze dne 19. 10. 2020, č.j. 14A 180/2019 – 36. Dopravní úřad s ohledem na dobu, která uplynula od spáchání přestupků, bude muset rovněž vzít tuto skutečnost při ukládání trestu v úvahu.
59. Co se týče druhé žalobní námitky brojící proti exekutorskému zápisu, soud odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 7. 2020, č. j. 5 A 84/2017- 62, se kterým se ztotožňuje a ve kterém se uvádí:

„Soud se neztotožňuje s přesvědčením žalobce, že exekutorský zápis je utajovaným zachycováním projevu. Již z žalobcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009-119, jasně plyne, že zachycováním se rozumí záznamy technickými prostředky, neboť ty bezprostředně a komplexně zachycují skutečnost ve formě obrazového anebo zvukového záznamu. Naopak v exekutorském zápisu jsou zachyceny skutečnosti tak, jak je osoba jej vyhotovující subjektivně vnímala a jak si je pamatuje. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku zejména zdůraznil, že správní orgány nemají zákonné zmocnění k pořizování audiovizuálních nahrávek pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob. Naproti tomu žádný právní předpis nezapovídá, aby soukromá osoba učinila jízdu vozidlem taxislužby (kterou je i Uber), načež v případě, kdy se domnívá, že byl porušen zákon, o tom učinila oznámení příslušným správním orgánům, v němž uvede svůj popis skutkových okolností. Zákon taktéž nevylučuje, aby byl o takové skutečnosti pořízen exekutorský zápis. Jak v podání, tak v exekutorském zápisu se sice jedná o zachycení osobního projevu řidiče taxislužby, nikoli však technickými prostředky. Takové zachycení je nepřímé a není s to zasáhnout do soukromí žalobce. Žalobcův extenzivní výklad zákazu zachycování osobních projevů by totiž ve svém důsledku znamenal, že by nebylo možné vůbec užít svědků a jejich výpovědí, pokud by měli vypovídat o osobních projevech třetích osob, jimž byli přítomni. Možno dodat, že obsah konverzace cestujících s žalobcem není nosným důvodem napadeného a prvostupňového rozhodnutí, zmíněn je toliko okrajově. Nosným důvodem je provedení samotné přepravy, což rozhodně nelze považovat za projev soukromé povahy.

32. K povaze exekutorského zápisu soud konstatuje, že § 51 správního řádu vylučuje z provedení důkazu pouze ty důkazní prostředky, které byly získány v rozporu se zákonem. Jak však soud uvedl výše, předmětný zápis v rozporu se zákonem získán nebyl. Důkazem může být listina, tedy i exekutorský zápis.

33. Stran ztotožnění řidiče – žalobce, má soud za to, že žalobce pouze zpochybňuje závěry správních orgánů, že přepravu poskytl žalobce či osoba na něj jakkoli navázaná, aniž by však předeštl jakékoli své alternativní skutkové tvrzení, tj. zda kupříkladu vozidlo v

inkriminované době mohla řídit jiná osoba. Je faktem, že žalobce nebyl při jízdě ztotožněn ve smyslu předložení průkazu totožnosti. Na druhou stranu již při objednávce byly cestujícím sděleny údaje: křestní jméno, značka a typ vozidla a první tři znaky SPZ; vše odpovídalo údajům žalobce a jeho vozidla, které o tři dny později zaevidoval jako vozidlo taxislužby. Též emailová stvrzenka obsahuje, kromě zachycení trasy a ceny přepravy, křestní jméno řidiče (žalobce). Faktura pak obsahuje jméno, příjmení, adresu sídla, DIČ a IČO žalobce. To, že byla faktura vydaná společností Rasier Operations B.V. a nikoli žalobcem, není rozhodné (fakturovat může i třetí, zprostředkující osoba; ani zaslání faktury nemusí provést žalobce sám), podstatné je, že byla vydána v jeho jménu. Za těchto okolností, kdy lze ze shromážděných, nepřímých důkazů dojít k odůvodněnému závěru, že řidičem (dopravcem) byl žalobce, jsou námitky žalobce, spočívající v prostém popírání skutkového průběhu, nedostatečné pro jeho vyvrácení. K tomu nutno dodat, že předmětného deliktu se nemůže dopustit řidič, nýbrž dopravce, tj. osoba provozující silniční dopravu, potažmo konkrétní vozidlo. Identifikaci vozidla – značku, typ a SPZ (v objednávce částečnou a v předmětném zápisu úplnou) a jeho provozování přitom žalobce nijak nespороval.“

60. Třetí a čtvrtá námitka týkající se protokolu o kontrole byla zdejší soudem již také vícekrát vypořádána. K tomuto tématu se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku soudu ze 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterém 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. Především, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrhuje (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 odchýlovat 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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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.“

61. 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.

62. Další argumenty žalobce týkající se protokolu o kontrole byly vypořádány např. v recentním rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47, ve kterém 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, již 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 (nezastřehého) 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 páteho 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, tlumočnicků 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.“

63. I osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje, tak jak již jednou učinil ve věci 8 A 60/2019, 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. I tato žalobní námitka je tak nedůvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

64. Jak vyplývá z výše uvedeného, napadené rozhodnutí je stiženo 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, zrušil městský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Soud současně žalovanému 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.).
65. 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 16. listopadu 2021

JUDr. Slavomír Novák

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.