



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **L. B.**, IČO: X
sídlem X

zastoupen Mgr. Janem Boučkem, advokátem
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 2. 2020, č. j. 12/2020-190-TAXI/3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k jeho odvolání změněno rozhodnutí odboru dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „dopravní úřad“) ze dne 28. 1. 2019, č. j. MHMP 197949/2019, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč tak, že napadeným rozhodnutím snížil výši pokuty na 100 000 Kč, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce v řízení, vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), uznán

vinným ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“) a podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona, jichž se žalobce dopustil tím, že provozoval přepravu vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby; nebylo označeno střešní svítilnou s nápisem TAXI; označeno viditelně jménem dopravce; vybaveno taxametrem ani doklady, které pro provozování taxislužby vyžaduje zákon o silniční dopravě. Žalobce (řidič) navíc nebyl držitelem oprávnění řídiče taxislužby.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v žalobě uplatnil *dva hlavní žalobní body*.
4. *Prvním žalobním bodem* žalobce namítal, že napadeným rozhodnutím mu byla uložena nezákonná sankce, a to i přesto, že žalovaný původní výši pokuty snížil z částky 150 000 Kč na částku 100 000 Kč. Žalobce uvedl, že pokud má být sankce spravedlivá a zákonná, musí naplňovat principy legality, legitimacy a proporcionality/přiměřenosti. Žalobce je přesvědčen o tom, že je nezbytné, aby výše sankce odpovídala skutkově shodným případům, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak, ani příkladmo neuvádí, zda poměřoval případ žalobce se skutkově shodnými případy. Ve výsledku je tedy takové rozhodnutí, dle názoru žalobce, nepřezkoumatelné.
5. Žalovaný rovněž nepřihlédl ke skutečnosti, že v době žalobci vytýkaného jednání byla známa pravomocná soudní rozhodnutí, která posuzovala přepravu prostřednictvím aplikace „UBER“ (usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507; usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168, kdy z těchto usnesení vyplývá, že přeprava prostřednictvím aplikace „UBER“ není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní službu v oblasti dopravy).
6. Žalovaný dále nesprávně posoudil přítěžující okolnosti. I to mělo vliv na výši uložené sankce. Žalovaný opakovaně ve svých rozhodnutích přirovnává dopravce poskytující přepravu přes aplikaci „UBER“ k organizované skupině a touto úvahou se rovněž řídí při stanovování výše pokuty. Takové úvahy o organizované skupině bez jakýchkoliv důkazů také zakládají nezákonnost napadeného rozhodnutí. Současně není možné jako přítěžující okolnost považovat ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami, neboť je to v rozporu se zásadou *nulla poena sine lege*.
7. Žalobce tak měl za to, že správní orgán I. stupně i žalovaný, tím, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyjma toho, že změnil výši pokut a ve zbytku potvrdil, překračují meze zákonného trestání přestupkových jednání.
8. Žalovaný navíc v řízení nezákonně žalobci přičítal k tíži i jiné typy jednání, pro které však vedení správního řízení předem vyloučil. Tím bylo zasaženo do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces, neboť mě žalobce za to, že je řízení vedeno pro určité jednání, tj. zda vozidla byla či nebyla vedena v evidenci taxislužby; resp. zda bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií, zatímco je mu správními rozhodnutími obou stupňů kladeno za vinu/přičteno k tíži, i jiné jednání, k němuž by dle úvah správních orgánů snad „bylo bývalo došlo“.
9. Nezákonná je také úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce, neboť zájem na ochraně vedení řádného účetnictví není objektem daného jednání (pro které bylo správní řízení zahájeno) a navíc nemůže být taková skutková podstata přičítána žalobci v rámci úvahy o přítěžujících okolnostech. Otázkou dosud

nezodpovězenou zůstává, zda vůbec spotřebitel chápe objednání služby pomocí aplikace „UBER“ jako taxislužbu a například ji nepovažuje za jinou službu odlišnou od taxislužby, kdy sám spotřebitel je obeznámen s tím, že takové vozidlo nebude označeno střešní svítilnou s nápisem „TAXI“. Proto není možné hovořit o přítěžující okolnosti.

10. Žalobce měl dále za to, že je uložena sankce nepředvídatelná, zjevně nepřiměřená a likvidační. Správní orgán I. stupně ani žalovaná dostatečně nepřihlížely při stanovení výše (výměry) trestu u fyzické osoby podnikající obecně k majetkovým poměrům ani osobním poměrům a posuzoval výši pokuty jen a pouze korektivem tzv. likvidační pokuty. Takový postup je však nezákonný. Správní orgán musí vždy u fyzické osoby podnikající přihlídnout k osobním poměrům, a to buďto na základě předložených důkazů samotným obviněným nebo na základě opatřených podkladů správním orgánem v rámci provedení přezkoumatelného odhadu osobních i majetkových poměrů obviněného. Správní orgány rovněž nepřihlíděly k délce trestního řízení správního, když žalobce byl odsouzen po více než 20 měsících od žalobci přičítaného přestupkového jednání.
11. Ve *druhém žalobním bodu* žalobce namítal, že v řízení před správními orgány byla kontrola zahájena a provedena nezákonně, když v daném případě z protokolu o kontrole vyplývá, že kontrola žalobce byla zahájena nástupem tzv. cestujících, tj. přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. V případě této části kontroly se tak jednalo mj. o provádění kontrolního nákupu (tzv. utajený nákup ve smyslu § 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění (dále jen „kontrolní řád“).
12. Přizvané osoby nejen, že provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu 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.
13. Není ani prokázáno, zda byla účast těchto osob potřebná, jak normuje § 6 odst. 1 kontrolního řádu. Konečně pak žalobce poukázal na to, že nebylo provedeno řádné dokazování, když oba správní orgány nesprávně vychází z toho, že protokol o kontrole je nadán pravdivostí a správností. Tak tomu však není. Žalobce měl za to, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku či nikoliv. Správní orgán nemůže považovat *a priori* protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádné dokazování. Takové dokazování musí správní orgán provádět i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Pokud tedy správní orgán I. stupně rezignoval na výsledky kontrolující osoby, pak zatížil takové řízení nezákonností. Dle názoru žalobce 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.
14. Žalobce žádal, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení, případně aby změnil výši ukládané sankce.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě argumentoval obdobně, jako v odůvodnění svého rozhodnutí.
16. K námitce nezákonnosti rozhodnutí (tj. k prvnímu žalobnímu bodu) uvedl, že žalobci uložená pokuta nikterak nevybočuje z běžně ukládaných pokut v obdobných případech. Žalovaný měl za to, že uložená sankce nebyla nepředvídatelná. V roce 2015 byly přepravy poskytované prostřednictvím aplikace „UBER“ v České republice novum a byla tolerována určitá nevědomost dopravců a řidičů v rámci provozování této nelegální činnosti. Postupem času však prostřednictvím mediálních zpráv, činnosti správních orgánů a činnosti soudů postupně vešlo ve známost, že se jedná o službu, která není v souladu s právními předpisy, resp. že uskutečňování přeprav prostřednictvím aplikace „UBER“ neprobíhá v právním vakuu, ale že jsou spolupracující dopravci a řidiči povinni dodržovat aktuální právní rámec. Žalobce tak v návaznosti na tyto skutečnosti věděl, případně měl vědět, že provozuje činnost, která je nelegální a za níž mu hrozí trestní postih.
17. Rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci, na která žalobce odkazuje, jsou překonána. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2017č. j.: 9 As 291/2016-136 uvedl, že přeprava osob uskutečňována řidiči využívajícími aplikaci „UBER“ se neodehrává v právním vakuu a při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou. Postupem času se tak již nemohlo při provozování taxislužby prostřednictvím aplikace „UBER“ jednat o porušení právních předpisů v dobré víře, nýbrž dopravcům muselo být známo, že porušují zákon a získávají neoprávněnou výhodu oproti ostatním soutěžitelům na trhu. Z důvodu veřejného zájmu docházelo postupem času ke zvyšování sankcí ukládaných za příslušná porušení právních předpisů.
18. Dopravce se protiprávního jednání dopustil dne 13. 4. 2018, tedy v době, kdy už bylo veřejně známo, že při provozování přeprav je nezbytně nutné dodržovat zákon o silniční dopravě a jeho ignorování ze strany dopravců s touto aplikací spolupracujících podmiňovalo ukládání vyšších sankcí. Správní orgán I. stupně vyhodnotil, že za jednání žalobce je odpovídající uložit správní trest pokuty ve výši 150 000 Kč. Žalovaný však po přezkoumání rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, dospěl k závěru, že výše uložené pokuty neodpovídá významu a závažnosti protiprávního jednání a s přihlédnutím k dosavadní beztrestnosti žalobce snížil pokutu na částku 100 000 Kč.
19. Při stanovování výše pokuty bylo přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností. Žalovaný i správní orgán I. stupně se řádně zabývali přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi, když jako k polehčující okolnosti přihlídl zejména k dosavadní beztrestnosti dopravce, ale i ke skutečnosti, že dopravce v pozici řidiče požádal o udělení oprávnění řidiče taxislužby, které mu bylo dne 4. 5. 2018 uděleno a dále i k tomu, že si dne 2. 5. 2018 nechal evidovat vozidla, kterými hodlá provozovat taxislužbu. Předmětem řízení byly přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Jako nezávažnější přestupek vyhodnotil žalovaný nezařazení vozidla do evidence vozidel taxislužby a jako přitěžující okolnost vyhodnotil absenci dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle. Žalovaný dále odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 14 A 123/2018. Osobními a majetkovými poměry žalobce se jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný důkladně zabývali. V rámci provedené kontroly a v daném správním řízení vystupoval žalobce jako podnikající fyzická osoba, tedy jako držitel živnostenského oprávnění, který má ze své pozice zvláštní práva a povinnosti. Z hlediska formálně - právního se tak jedná o jiný subjekt práva, na který je odlišně nahlíženo. Zákon o

odpovědnosti za přestupky v § 37 výslovně uvádí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne u fyzické osoby zejména k jejím osobním poměrům. U právnické nebo podnikající fyzické osoby se zejména přihlédne k povaze její činnosti.

20. Ač se jedná o demonstrativní výčet skutečností, k nimž má být přihlédnuto, žalovaný je toho názoru, že na podnikající fyzickou osobu nelze hledět jako na „běžnou“ fyzickou osobu bez zvláštních práv a postavení a osobní a majetkové poměry bezpodmínečně posuzovány být nemají. Žalobci uložená pokuta není likvidační. Je rovněž obecně známo, že společnost „UBER“ provozuje tuto aplikaci s velkou mediální podporou vůči cestujícím i organizační podporou vůči dopravcům. V případě kontroly dopravci a řidiči kontaktují stejného zástupce, který v některých případech dorazí i na místo kontroly, kde uhradí kauci. Následně mají prakticky všichni jednotné právní zastoupení se stejnou argumentací a případné uložené pokuty jsou následně hrazeny z účtu tohoto zástupce. Je tak zřejmé, že žalobci jsou známa předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rovněž mu muselo být známo, že svým jednáním získává neoprávněnou konkurenční výhodu, i když je jednání zjevně protiprávní.
21. Konečně pak žalovaný uvedl, že délka řízení nemůže mít vliv na zákonnost, když se jedná o lhůty pořádkové a odkázal v této souvislosti na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2016, č. j. 9 Af 58/2012-34.
22. K námitce nezákonné kontroly a neprovedení řádného dokazování (tj. ke druhému žalobnímu bodu) žalovaný konstatoval, že již bylo mnohokrát rozhodnuto a z ustálené rozhodovací praxe (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; ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29; ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 – 30) jasně vyplývá, že přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 – 30, dle kterého *„nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. Jemelka, L. - Vetešník, P. - Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4)“*. Žalovaný je tak toho názoru, že kontrola byla provedena v souladu s právními předpisy. Dále žalovaný uvedl, že judikatura rovněž shledala, že výslech kontrolního pracovníka není nutné provádět v případě, že jsou veškeré skutečnosti zřejmé ze spisového materiálu. V daném případě žalobce skutkový stav ani nikterak nerozpорије a správní orgány vycházely nejen z protokolu, ale i z ostatních důkazů založených ve spise. Žalovaný měl za to, že provedení výslechu kontrolující osoby by nemělo na kvalifikaci skutku žádný vliv a že skutkový stav věci byl řádně prokázán.
23. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání

24. Při ústním jednání dne 8. 12. 2021 účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobce omezil žalobní body na nepřiměřenost trestu a délku řízení před správním orgánem. K nepřiměřenosti trestu poukázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2018, č. j. 147/2019-190-TAXI/3 (dále též „rozhodnutí ve věci H.“), které bylo zasláno do datové schránky soudu v den ústního jednání, tj. 8. 12. 2021. K námitce délky správního řízení zástupce žalobce obsáhle argumentoval pojednáním o náhradách škody, jimiž se také zabývá. Zástupce žalovaného nepřiměřenosti pokuty a rozhodnutí ve věci H. uvedl, že se jednalo o jiný skutkový stav, kdy byla uložena pokuta o 20 000 Kč nižší, tj. 80 000 Kč. Dopravce H. totiž byl fakticky držitelem oprávnění řidiče taxislužby, jen toto oprávnění neměl v době kontroly u sebe. Naproti tomu žalobce si toto oprávnění opatroval až po kontrole/dodatečně. K námitce délky správního řízení doplnil, že z právních předpisů nevyplývá snížení sankce v případě jejího nedodržení, nadto ve věci žalobce nedošlo k excesivnímu překročení. Na provedení důkazů žalobce netrval, soud o nich proto nerozhodoval.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

25. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Vzhledem k tomu, že doposud zjištěný skutkový stav je mezi účastníky nesporný, soud vyšel pouze z obsahu spisového materiálu, který si od žalovaného vyžádal.
26. I když žalobce omezil při ústním jednání žalobní body, soud pro úplnost před posouzením zákonnosti uložené sankce, resp. její (ne)přiměřenosti považuje za vhodné vyjádřit se k otázce, zda poskytnutí přepravy objednané přes aplikaci „UBER“ služby „UberPOP“ naplňuje formální i materiální znaky poskytování přepravy taxislužbou, zda lze činnost obchodní společnosti „UBER“ kvalifikovat jako taxislužbu podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, a tedy zda i tato služba podléhá právní regulaci dle § 21 a násl. zákona o silniční dopravě. Soud k tomu poukazuje na ustálenou judikaturu, ze které vyplývá, že činnost obchodní společnosti „UBER“ svojí povahou představuje taxislužbu (srovnej například Nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20). Obdobně se zdejší soud k této problematice taktéž vyjádřil ve věci 1 A 3/2020, kdy v rozsudku ze dne 2. 8. 2021, č. j. 1 A 3/2020 - 98, v bodech 53 až 55 odůvodnění uvedl, že na přepravu pomocí aplikace UberPOP, dopadají ustanovení o provozování taxislužby. Také judikatura SDEU dospěla k závěru, že provozování přepravy skrze aplikaci „UBER“ je nutné považovat stejně jako provozování taxislužby za „službu v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU (srovnej rozhodnutí SDEU ze dne 20. 12. 2017 ve věci C-434/15). Zástupci žalobce je to ostatně známo, neboť zastupuje v obdobných věcech opakovaně (např. v u zdejšího soudu pod sp. zn. 1 A 29/2020, 1 A 12/2020, 1 A 10/2020, 10 A 121/2017, řízení u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 5 As 255/2019).
27. Argumenty žalobce, že služba „UBER“ není provozováním taxislužby a nemůže tak být naplněna skutková podstata přestupku je tak s ohledem na výše uvedené zcela lichá a dokud nedojde ke změně současné právní úpravy, není možné posuzovat tento druh přepravy jakýmkoliv jiným způsobem, než jako provozování taxislužby. K odkazu žalobce na rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507 a ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168, soud uvádí, že závěry z nich vyplývající byly opakovaně judikatorně překonány (viz výše), tudíž jakékoliv odkazy na tato rozhodnutí

nejsou relevantní (srovnej obdobně rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 10. 2020, č. j. 14 A 180/2019-36).

28. Lze tak uzavřít, že i na přepravce, resp. dopravce společnosti „UBER“ a i na vozidla používaná k této přepravě dopadají zákonná ustanovení stejným způsobem, jako dopadají na provozování klasické taxislužby. Dle platné právní úpravy tak dopravce smí provozovat taxislužbu, tedy i službu „UBER“ vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby; je označeno evidenční nálepkou vozidla taxislužby, která byla pro toto vozidlo vydána nebo toto vozidlo poskytla přepravovaná osoba pro účely své přepravy (vozidlo cestujícího), viz § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě.
29. Při posouzení otázky (ne)přiměřenosti uložené pokuty soud vyšel z následující právní úpravy (ve znění ke dni spáchání přestupkového jednání):
30. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.
31. Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě v rozhodném znění podnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu 1. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, jde-li o vnitrostátní veřejnou linkovou osobní dopravu, nebo 2. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k prováděné přepravě vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech. Podle písm. b) je podnikatel povinen zajistit práce řidiče vozidla určeného pro přepravu více než 9 osob včetně řidiče vykonávala pouze osoba, u které není překážka spolehlivosti podle odstavce 3 písm. b) nebo c), a podle písm. c) práce řidiče vozidla určeného pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče vykonávala pouze osoba spolehlivá.
32. Podle § 9 odst. 4 zákona o silniční dopravě je podnikatel v silniční dopravě dále povinen: a) provádět opravy velkých vozidel s výjimkou drobných oprav na plochách k tomu určených a doklad o provádění údržby mimo vlastní prostory uchovat po dobu 2 let a b) před zahájením provozování dopravy sdělit dopravnímu úřadu počet vozidel, se kterými bude provozovat dopravu, jejich státní poznávací značku České republiky, největší povolenou hmotnost, celkový počet míst k přepravě osob včetně řidiče, tovární značku a obchodní označení a nahlásit do 30 dnů od vzniku rozhodné skutečnosti každou změnu v těchto údajích.
33. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě dopravce dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího,
34. Podle § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě v rozhodném znění dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které a) je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“), nebo b) poskytla přepravovaná osoba pro účely své přepravy (dále jen „vozidlo cestujícího“).
35. S žalobním tvrzením o nepřiměřenosti uložené sankce je úzce spojeno tvrzení o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí a jeho nepřezkoumatelnosti (*první žalobní bod*). K tomu soud předně uvádí, že se žalovaný v odvolacím řízení dostatečně a úplně vypořádal s odvolacími námitkami žalobce, z jeho stanoviska je zřejmé, jakými úvahami se

při projednávání odvolání žalobce řídil a k jakým závěrům na základě podkladů správního řízení při posouzení žalobce odvolání dospěl. Jeho rozhodnutí tak nelze považovat za nepřezkoumatelné. Žalobce se mylí, pokud dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí tím, že v něm žalovaný neodkazuje na skutkově shodné případy, například prostřednictvím spisových značek konkrétních řízení. Žalovaný není povinen takové údaje do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zahrnout. Žalovaný řádně vysvětlil důvody, které jej vedly k danému rozhodnutí, když rovněž uvedl, že v daném případě shledal polehčující okolnosti, které vedly k jeho závěru o snížení původně uložené pokuty ve výši 150 000 Kč na částku 100 000 Kč.

36. Vzhledem k tomu, že se v předmětné věci zcela prokazatelně nejednalo o vozidlo cestujícího, soud při posouzení vycházel z úpravy, která se týká pouze vozidel taxislužby. Vozidlo taxislužby musí přitom splňovat náležitosti podle § 21 odst. 2, odst. 3 zákona o silniční dopravě. V projednávané věci není sporu o tom, že se skutek tak, jak byl popsán v rozhodnutí správních orgánů. Žalobce napadá nepřiměřenou výši uložené pokuty a tedy její nezákonnost. K tomuto soud uvádí, že tato námitka nemůže ve světle rozhodovací praxe soudů obstát.
37. Za přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je v souladu s odstavcem 6 písm. b) téhož ustanovení možné uložit pokutu až do 350 000 Kč. Za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě je možné uložit pokutu až 70 000 Kč, přičemž v souladu s § 41 odst. 2 zákona o přestupcích platí, že pokud jsou společně projednávány dva nebo více přestupků, může správní orgán 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. Žalobci tak bylo v daném případě možno uložit pokutu až do výše 420 000 Kč, přičemž správní orgán I. stupně mu uložil pokutu ve výši 150 000 Kč, tedy pokutu ve třetině zákonné sazby a je tak zřejmé, že se nejedná o pokutu nikterak nepřiměřenou ani excesivní. Rozhodnutím žalovaného byla navíc dále tato pokuta, s přihlédnutím k polehčujícím okolnostem, snížena na částku 100 000 Kč, přičemž s ohledem na již výše uvedené je zřejmé, že takto uložená pokuta nikterak nevybočuje z dosavadní rozhodovací praxe soudů a správního orgánu. Závěr o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí nemohlo zvrátit ani rozhodnutí žalovaného ve věci H., na něž žalobce při ústním jednání dne 8. 12. 2021 poukazoval. V tamní věci se totiž jednalo o jiný skutkový stav (dopravce H. měl fakticky oprávnění k provozování taxislužby uděleno, jen je neměl v době kontroly u sebe, naproti tomu žalobce v době kontroly tímto oprávněním vůbec nedisponoval - nebylo mu uděleno - opatroval si jej až následně). Soud dále poukazuje na jiné rozhodnutí žalovaného v obdobné věci jiného klienta zástupce žalobce, v němž byla uložena pokuta za obdobná skutková jednání ve stejném období (13. 4. 2018) ve výši 140 000 Kč, tedy vyšší, než je tomu v nyní projednávané věci (rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 11. 2020, č. j. 9 A 126/2019-46 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35).
38. Pokud žalobce namítal, že nebylo přihlédnuto k jeho osobním a majetkovým poměrům a daná pokuta je pro něj likvidační, lze toliko přisvědčit tvrzení žalovaného, že podle § 37 písm. g) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména u podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti. Žalobce v posuzovaném případě vystupoval jako podnikající fyzická osoba, tedy jako držitel živnostenského oprávnění, který má ze své pozice zvláštní práva a povinnosti. Správní orgán I. stupně

žalobce vyzval k doložení svých osobních a majetkových poměrů, avšak žalobce na toto nikterak nereagoval a ničeho nedoložil. Teprve až v rámci odvolacího řízení předložil žalobce žalované daňová přiznání za rok 2016 a 2017 a smlouvy o úvěru. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí majetkovými poměry žalobce řádně zabýval, když z napadeného rozhodnutí vyplývá, že „dopravce zaslal jako přílohu svého odvolání daňová přiznání za rok 2016, 2017 a smlouva o úvěru na rekonstrukci bytu. Odvolací orgán prvotně uvádí, že dopravce byl vyzván k doložení osobních a majetkových poměrů již v rámci oznámení o zahájení správního řízení, přesto do doby vydání rozhodnutí nedoložil dopravnímu úřadu žádné podklady prokazující své osobní a majetkové poměry, které by mohl dopravní úřad zohlednit při úvahách o výši uložené pokuty. Z daňových přiznání, která dopravce doložil, vyplývá, že dopravci plynou příjmy nejen ze samostatné činnosti - provozování taxislužby, ale i z jiných činností, přičemž jako hlavní Činnost v obou případech uvádí „ostatní peněžní zprostředkování“. Ze živnostenského rejstříku vyplývá, že dopravce je držitelem tří živnostenských oprávnění, a to k provozování hostinské činnosti, výroby, obchodu a služeb neuvedených v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona (zprostředkování obchodu a služeb, ubytovací služby a pronájem a půjčování věcí movitých) a silniční motorové dopravy - provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, podniká tedy ve třech oborech, z nichž mu plynou příjmy. Zároveň má dopravce příjmy ze závislé činnosti. Odvolací orgán však uvádí, že nemá dostatečný a aktuální přehled o příjmech dopravce, neboť dopravce nepředložil daňové přiznání za rok 2018, nelze tak vyhodnotit, jaké příjmy má dopravce v současnosti. S ohledem na více aktivních živnostenských oprávnění je však odvolací orgán toho názoru, že má dopravce dostatečné příjmy, aby se všem činnostem věnoval a plynuly mu z nich určité příjmy, jinak by je pravděpodobně přerušil či zrušil (jak již v minulosti učinil). Dopravce dále doložil smlouvu o úvěru uzavřenou dne 14. 1. 2005 v souvislosti s rekonstrukcí bytu. Dle katastru nemovitostí je byt stále omezen zástavním právem, odvolací orgán se tak domnívá, že dopravce prozatím úvěr (který si vzal spolu s dalším dlužníkem) nesplatil, má tak určité závazky vůči bance. Další informace o majetkových poměrech dopravce odvolací orgán nemá. Z úřední činnosti je mu však známo, že si dopravce nechal pro sebe evidovat dvě vozidla, lze tak konstatovat, že má dopravce k dispozici dvě vozidla, kterými provozuje podnikatelskou činnost, z níž mu plynou další příjmy, o nichž není odvolacímu orgánu nic známo. Z daňového přiznání dále vyplývá, že dopravce nemá vyživovací povinnost k dětem žijícím s ním ve společné domácnosti. Jelikož dopravce doložil pouze část svých majetkových poměrů (nedoložil např. úplný soupis svého majetku či závazků, jak požadoval dopravní úřad v oznámení o zahájení správního řízení), odvolací orgán nemůže majetkové poměry dopravce objektivně posoudit. Je však toho názoru, že pokud by výše uložené pokuty byla pro dopravce opravdu likvidační, jak uvádí v odvolání, doložil by úplný soupis svých osobních a majetkových poměrů k prokázání tíživého stavu, nikoliv pouze část.“

39. Žalovaný takto doložené příjmy neshledal kompletní a dospěl k závěru, že z nich nelze vycházet při objektivním určení majetkových poměrů žalobce, neboť je dopravce podnikatelem a zároveň zaměstnancem v jiné společnosti, tudíž má příjmy jak z podnikatelské činnosti, tak ze závislé činnosti. Žalovaný tak uzavřel, že nelze konstatovat, že by majetkové poměry žalobce byly odlišné od ostatních dopravců, ba naopak, neboť prokazatelně disponuje příjmy z různých činností.
40. S tímto názorem se soud zcela ztotožňuje a má za to, že vzhledem k tomu, že majetkové poměry žalobce nebyly jak v řízení před správními orgány, tak ani v řízení před soudem, spolehlivé a zcela prokázány, není za dané situace možné uvažovat o možném moderačním právu soudu na další snížení uložené pokuty postupem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Při úvaze o

tom, zda v konkrétním případě jde o sankci zjevně nepřiměřenou je totiž nutno přihlídnout ke všem okolnostem daného případu. Ve věci žalobce však soud s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti, jakož i možnou maximální výši pokuty, zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty neshledal. K tomu soud opětovně uvádí, že žalobci bylo v daném případě možno uložit pokutu až do výše 420 000 Kč, přičemž správní orgán I. stupně mu uložil pokutu ve výši 150 000 Kč, tedy pokutu ve třetině zákonné sazby a je tak zřejmé, že se nejedná o pokutu nikterak nepřiměřenou ani excesivní. Rozhodnutím žalovaného byla navíc dále tato pokuta, s přihlédnutím k polehčujícím okolnostem, snížena na částku 100 000 Kč, když ve věci shledal polehčující okolnosti. Žalovaný z úřední činnosti zjistil, že dopravce (žalobce) si nechal dne 2. 5. 2018 zapsat dvě vozidla, kterými hodlá provozovat taxislužbu, a to včetně vozidla, kterým provedl kontrolní přepravu dne 13. 4. 2018. Dále byla jako polehčující okolnost hodnocena skutečnost, že dopravce v pozici řidiče požádal o udělení oprávnění řidiče taxislužby, které mu bylo uděleno s platností od 4. 5. 2018. Žalovaný tak shledal, že provedená kontrola měla na žalobce pozitivní účinek, neboť po jejím uskutečnění učinil kroky ke zlegalizování své podnikatelské činnosti. Dále žalovaný přihlédl také k dosavadní beztrestnosti žalobce. Dle názoru soudu je takto snížená pokuta zcela adekvátní a odpovídající, a nikoli zjevně nepřiměřená ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s.

41. Nelze ani přehlédnout, že pokuta musí představovat citelný zásah do hospodaření žalobce, neboť jen takováto pokuta může naplňovat svůj účel z hlediska individuální a generální prevence. Krom toho bylo na místě uložit pokutu citelnějšího rázu, když bylo prokázáno, že žalobce úmyslně podnikal v rozporu s právními předpisy. Žalobce se dopustil přestupku poškozujícího spotřebitele a trh, neboť provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo vozidlem taxislužby ani cestujícího, a ohrozil tak zájem spotřebitelů na ochraně jejich řádné a transparentní dopravy pomocí taxislužby, spočívající zejména v řádně účtované odměně za přepravu pomocí taxametrů (jakož i dalších povinností vyplývajících z ustanovení § 21 zákona o silniční dopravě). Konáním žalobce byl současně ohrožen právě zájem na ochraně trhu a soutěže mezi řidiči, když ostatní řidiči taxislužby či dopravci společnosti „UBER“ dodržující všechny povinnosti by byly řádně znevýhodněni tím, že používají taxametr a odměnu za přepravu vypočítávají na základě jeho užití. Žalobce se tak porušením těchto dvou právem chráněných zájmů dostal do určité výhody tím, že zákonem stanovená pravidla porušoval.
42. Soudu je známo, jak se přeprava přes aplikaci „UBER“ uskutečňuje a v rámci své rozhodovací praxe řešil četné případy, v nichž jako žalobci vystupovali právě dopravci poskytující přepravu přes tuto aplikaci, jež zastupoval totožný zástupce jako v nyní projednávaném případě, a který v nich argumentoval téměř totožně (krom výše uvedeného se dále jedná např. o řízení vedená pod sp. zn. 6 A 112/2019, 10 A 99/2019, 9 A 40/2020 a další). Lze konstatovat, že tito dopravci mají totožné široké právní zázemí a zastoupení a nelze tak hovořit o činnosti nijak nepropojených samostatných dopravců. Sama skutečnost zastoupení totožným advokátem není nikterak škodlivá či protiprávní a ve své podstatě ničemu nebrání, avšak za situace, kdy žalobce podává žalobu z důvodu pokuty uložené „v nepřiměřené výši“ a tvrzené „excesivnosti“ je zřejmé, že nesprávnost (lichost) této námitky musí být známa již samotnému žalobci (a jeho zástupci), neboť žalobci uložená pokuta je plně v souladu s dosavadní rozhodovací praxí, jak již uváděno výše, a jak ostatně vyplývá z odůvodnění obou správních rozhodnutí, vyjádření žalovaného k žalobě a ze stanoviska jeho zástupce při ústním jednání.

43. K dílčí námitce žalobce, že správní orgán I. stupně nesprávně přihlédl k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem podle § 39 a 40 zákona o přestupcích soud dodává, že uvedená ustanovení obsahují pouze demonstrativní výčet skutečností, ke kterým se jako ke skutečnostem polehčujícím, či přitěžujícím má přihlížet. Správní orgán I. stupně tak má v souladu se zásadou správního uvážení možnost přihlédnout ke všem skutkovým zjištěním v dané situaci, a to podle svého uvážení v rámci zákonnosti a limitů stanovených Listinou základních práv a svobod. Správní orgán tedy, jak správně uvedl žalovaný, vždy posuzuje daný případ komplexně v kontextu se všemi souvisejícími okolnostmi daného případu, tedy je obecně přihlíženo například ke skutečnosti, zda podnikatel zcela rezignoval na dodržování právních předpisů či je z jeho strany alespoň snaha o jejich splnění. Nesmí se jednat o libovůli správního orgánu. V daném případě však správní orgán I. stupně, jakož i žalovaný, řádně uvedli, k jakým okolnostem přihlédl jako k okolnostem přitěžujícím a k jakým okolnostem jako k polehčujícím (již uvedeno výše). Nelze přisvědčit žalobci, že by se v daném případě jednalo o rozšiřování skutkové podstaty či porušování principu *nulla poena sine lege*, neboť jak již bylo řečeno, uvedené přitěžující a polehčující okolnosti v zákoně o přestupcích jsou pouhým demonstrativním výčtem a je tedy možné přihlédnout i k případným dalším, zde neuvedeným okolnostem, a to vždy v rámci daného případu. Nemohlo tak dojít k zásahu do práva na obhajobu žalobce a do práva na spravedlivý proces, když navíc žalobce byl vyzván orgánem I. stupně k předložení podkladů a vyjádření. Je také irelevantní, jak běžný spotřebitel posuzuje objednání služby „UBER“, neboť běžný spotřebitel je zpravidla právní laik a pro zodpovězení otázky, zda se jedná o taxislužbu, není jeho posouzení určující.
44. Při posouzení námitky stran délky trvání správního řízení je třeba přisvědčit žalobci, že zákonná lhůta byla překročena. Soud ale v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů vešel na stanovisko žalovaného, že lhůty stanovené správním řádem jsou lhůtami pořádkovými a jejich porušení nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (srovnej rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 2. 2016, č. j. 9 Af 58/2012-34). Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Zdejší soud poukazuje i na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, dle nichž *„Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení.“* Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledal

důvodu se od nich v nyní posuzované věci odchýlit. Délku řízení s ohledem na procesní vývoj nelze ani považovat za excesivní, neboť řízení bylo zahájeno dne 15. 5. 2018, dne 7. 6. 2018 se žalobce k výzvě prvostupňového správního orgánu vyjádřil k podkladům před vydáním rozhodnutí. Následně byl ale správní spis ve věci žalobce odeslán zdejšímu soudu na výzvu soudu ze dne 4. 6. 2018 k věci sp. zn. 11 A 108/2018 (žaloba žalobce na ochranu před nezákonným zásahem). Po vrácení spisového materiálu soudem dne 30. 11. 2018 vydal dopravní úřad dne 28. 1. 2019 prvostupňové rozhodnutí, doručené zástupci žalobce dne 6. 2. 2020. Odvolání žalobce uplatnil nejprve blanketní formou (dne 6. 2. 2019), následně je opakovaně doplňoval (dne 11. 2. 2019 a dne 12. 2. 2019). Spis byl odvolacímu orgánu předložen dne 25. 2. 2019, žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí dne 5. 2. 2020. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě dle § 71 odst. 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nemusí být automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-76). Nelze ani přehlédnout, že z obsahu spisového materiálu ani z podání účastníků řízení a jejich vyjádření nevyplývalo, že by žalobce využil možnosti právní ochrany procesních řádů a uplatnil návrh na ochranu proti nečinnosti dle § 80 správního řádu či případně následně žalobu dle § 79 a násl. s.ř.s.

VI. Závěr

45. Na základě shora uvedených skutečností soud nedůvodnou žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. Soud přitom s ohledem na shora uvedené skutkové okolnosti a zákonnost jejich právního posouzení správními orgány neshledal právně významné důvody, aby byla uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. ve prospěch žalobce, protože pokuta nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši, jak již bylo podrobněji pojednáno výše.
47. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci procesně úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Praha 8. prosince 2021

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu