



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

D. H.,

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 5. 6. 2019, č.j. 60/2018-190-TAXI/3,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Uložená pokuta se snižuje na 50 000 Kč.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný výrokem I. zrušil část výroku A) rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy č. j. MHMP 873097/2018 ze dne 5. června 2018 (dále jen „rozhodnutí MHMP“), kterým byl žalobce jako dopravce shledán vinným z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 18. 4. 2018 od 9:56 do 10:06 hod, na trase Uhelný trh 8, Praha 1 – ul. Studničkova 3, Praha 2, byl ve vozidle tovární značky Škoda Fabia, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie a v tomto rozsahu zastavil řízení, výrokem II. změnil ve výroku B) rozhodnutí MHMP Stanovenou výši pokuty ze 150.000 Kč na 100.000 Kč, výrokem III. změnil doba splatnosti pokuty a výrokem IV. ve zbytku rozhodnutí MHMP potvrdil (dále také jako „výrok napadeného rozhodnutí“).
2. Žalobce byl rozhodnutím MHMP uznán za shora popsany skutek vinným z přestupků: podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě v souvislosti s porušením povinnosti podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že dne 18. dubna 2018 od 9:56 do 10:06 hod na trase Uhelný trh 8, Praha 1, - ul. Studničkova 3, Praha 2, provozoval taxislužbu Vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

II.
Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. **V první 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 řádné dokazování. Jestliže tedy MHMP rezignoval na výsledky kontrolující osoby či přizvaných osob, pak zatížil takové řízení nezákonností a podkladem pro druhé rozhodnutí MHMP je nezákonně provedený důkaz.
4. **Ve druhém okruhu žalobních námitek** žalobce namítá, že mu byla uložena napadeným rozhodnutím nezákonná sankce, přičemž žalovaný převzal argumentaci MHMP ohledně stanovení sankce, i když žalovaný snížil původní výši pokuty na nynější výši 100.000 Kč (částečně i z hlediska zrušení části rozhodnutí MHMP). Žalobce poukazuje na skutečnost, že pokud má být sankce spravedlivá, pak musí naplňovat principy legality, legitimacy a proporcionality/přiměřenosti.
5. Předně má za to, že je nutné, aby výše sankcí **odpovídaly skutkově shodným případům**. To sice žalovaný sděluje v napadeném rozhodnutí, 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]. Ve výsledku je tedy takové rozhodnutí a stanovení výše pokuty postaveno na libovůli správního orgánu a je nezodpovědné a nepřezkoumatelné. Pakliže totiž 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.
6. Úvahy žalovaného na str. 9/10 napadeného rozhodnutí jsou dle žalobce obecné povahy, že je nemožné dovodit, proč právě žalovaný považuje částku 100.000 Kč za přiměřenou. Zvláště pak když žalovaný v jiném svém rozhodnutí ze dne 30. 5. 2019, čj. 56/2019-190-

TAXI/3 uložil pokutu ve výši 100.000 Kč za dva souběžně spáchané přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, přičemž Žalobce je trestán pokutou ve stejné výši 100.000 Kč za jeden spáchaný přestupek a to podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě.

7. Žalobce nedisponuje databází rozhodnutí, přičemž touto disponují pouze správní orgány, přičemž správní orgány se nezabývaly **konkrétním srovnáním** s jinými kauzami, a to i přes skutečnost, že takovéto konkrétní srovnání není pro správní orgány žádným problémem. Žalobce navrhl, aby byl žalovaný vyzvaný k tomu, aby předložil svá rozhodnutí za obdobné skutky.
8. Žalovaný nemůže rovněž argumentovat při stanovení výše pokuty tím, že v době uskutečněné přepravy a jiným rozhodováním žalovaného v obdobných věcech uplynulo jisté časové období, a tudíž by patrně měly být výše **pokut za stejné jednání odlišné** od výše pokut ukládaných poté. Žalobce také namítá, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobci, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace UBER. Zejména orgán prvostupňový několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Žalobce tedy namítá, že politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu tak, jak se to děje doposud i v jiných kauzách založených na použití aplikace UBER, a nikoliv s ohledem na osobu žalobce.
9. Žalovaný také nemůže argumentovat při stanovení výše pokuty tím, že v době uskutečněné přepravy bylo již známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136, s tím, že se přeprava prostřednictvím aplikace Uber neodehrává v **právním vakuu** a při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, a tudíž by patrně měly být výše pokut za stejné jednání před tímto rozhodnutím odlišné od výše pokut po tomto rozsudku za stejné jednání. Takové úvahy žalovaného nejsou správné.
10. Předně v době vytýkaného jednání byla **judikatorní praxe nestálá** a není možné dovozovat, že tedy právní subjekty měly již být najisto seznámeni s tím, že případné přepravy prováděné skrze aplikaci UBER, jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Nebylo tomu tak. Žalobce v tomto smyslu odkazuje na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, ze kterého explicitně vyplývá, že přeprava skrze aplikaci UBER není „klasickou“ taxislužbou, ale jedná se dle soudu o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci i v usnesení ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168, kdy v případě dopravce poskytujícího přepravu objednanou prostřednictvím aplikace UBER soud uvádí, že takováto přeprava není taxislužbou a jedná se o jinou službu v oblasti poskytování přepravy, která není upravena zákonnými předpisy. Tato rozhodnutí byla korigována až v listopadu 2018. Tedy v době vytýkaného jednání žalobci byla zde rozhodnutí vyšších soudů a to pravomocná, která definovala přepravu objednanou prostřednictvím aplikace UBER. K tomu vůbec žalovaný nepřihlédl, i když k tomu přihlížet měl a to především při posuzování společenské nebezpečnosti vytýkaného přestupkového jednání, což se má/musí promítnout i případně do výše sankce za takové jednání.

11. Jestliže tedy žalovaný dovozuje, že jaksi poměřoval shodná přestupková jednání páchaná před říjnem 2017 a jaksi jinak posuzoval shodná přestupková jednání páchaná po říjnu 2017, když i v té době nebylo postaveno na jisto, jaký je názor státních orgánů (tedy i soudů) na problematiku přepravy prostřednictvím aplikace UBER, pak zatěžuje své úvahy nesprávností a nezákonností. Je tomu tak proto, že i v dubnu 2018 nebylo zřejmé, jak soudy posuzují problematiku přepravy prostřednictvím aplikace UBER.
12. Žalovaný v jiném svém rozhodnutí ze dne 21. 5. 2019, č.j. 59/2019-190-TAXI/3 uvedl, že „[...] o činnosti dopravců poskytujících přepravu přes aplikaci Uber lze hovořit jako o organizované skupině, nikoliv jako o samostatných dopravcích, kteří porušují zákony, a tím získávají neoprávněnou konkurenční výhodu. Tato skutečnost je ze strany Ministerstva dopravy i Magistrátu hlavního města Prahy dobře známá, proto je logické, že pokuty za další páchání této činnosti, i když je veřejně známo, že je protiprávní, budou vzhledem ke generálně preventivní funkci sankce postupně zvyšovány“.
13. V napadeném rozhodnutí sice takovou úvahu žalovaný nerozvádí, ale je zřejmé, že i takto žalovaný obecně patrně uvažuje při stanovování výše pokut a to i v případě napadeného rozhodnutí. Již jen takové úvahy o organizované skupině zakládají bez dalšího nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku. Jestliže žalovaný jako trestní tribunál ve smyslu čl. 6 Úmluvy a také MHMP je veden při správním trestání dopravců užívajících aplikaci UBER tím, že bez jakýchkoliv důkazů považuje dopravce (tzn. i žalobce) za **členy organizované skupiny** (a tedy z podstaty věci pak podle toho zvyšují výsledné pokuty), pak není možné takové úvahy v demokratickém právním státě připustit.
14. Není možné nadto přijmout 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 zastřeně tím, že takovou skutkovou podstatu považují za přítěžující okolnost). De facto tedy trestají žalobce i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.
15. Rozhodnutí MHMP je tak 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 vozidle doklad oprávnění k podnikání. Ve skutečnosti však MHMP a žalovaný v napadeném rozhodnutí postihuje žalobce i za jiné jednání, jehož prokazováním se v přestupkovém 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 řídiče taxislužby.
16. Otázka řádného označování a vybavení vozidla však i dle MHMP nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení. 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.

17. Pokud však MHMP vyloučil v rozhodnutí MHMP možnost postihovat žalobce za jiné typy deliktů, není možné, aby za takové jednání byl žalobce de facto stejně pokutován, resp. aby takové jednání bylo způsobilé být přítěžující okolností. Ze strany MHMP i žalovaného se totiž jedná o v oblasti správního trestání nepřipustnou úvahu „coby kdyby“, když z rozhodnutí MHMP je zjevně patrné, že MHMP se řídil úvahou „i pokud by vozidlo bylo evidováno v evidenci vozidel taxislužby, žalobce 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. Žalovaný aproboval postupy MHMP a i aproboval jeho úvahy o přítěžujících okolnostech. Postupoval však nezákonným způsobem, když předmět přestupkového řízení je vymezen na otázku, zda vozidlo bylo či nebylo řádně evidováno v evidenci vozidel taxislužby, avšak následně se v tomto řízení zabýval (a žalobci nezákonně přičítal k tíži) i jiné typy jednání, pro něž však vedení správního řízení předem vyloučil. Tím bylo ve výsledku rovněž zasaženo i do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces, když ten měl za to, že s ním je vedeno řízení jen pro určité úzké jednání (tj. zda vozidla byla či nebyla vedena v evidenci taxislužby, resp. bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií), zatímco v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí MHMP mu je ve výsledku kladeno za vinu, potažmo přičteno k tíži i jiné jednání, k němuž by dle úvah správních orgánů snad „bylo bývalo došlo“.
19. Rovněž úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce je nezákonná. 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 v rozhodnutí MHMP a což žalovaný aprobuje) – zejména jak správní orgán prvního stupně uvádí ve spojitosti s preferencí určitého dopravce a eliminaci takového, se kterým měl spotřebitel negativní zkušenosti (spotřebitel 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 spotřebitelů.
21. Rovněž odkazy MHMP na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Jednak nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze NSS dovedl, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit **osobní či majetkové poměry** dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky, kdy NSS konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu. Takovým způsobem není možné výše pokuty uložené v konkrétním případě žalobce dovozovat.
22. Jedná se zřetelně o nezákonný postup, přičemž správní orgány provádějící řízení o přestupku (tedy „širším trestním řízením“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), musí posuzovat nejen domnělé přestupkové jednání individuálně, ale také při respektování zásady o ukládání trestů (sankcí) u skutkové obdobných případů. Ani jedno ani druhé správní orgány ve věci žalobce neposuzovaly. Pouhou řešerší 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.

23. Nadto argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irelevantní pro účely úvah o výši pokuty. Žalovanému je jistě známo, že možnost splátek je fakultativní a že nelze takto argumentovat při ukládání výměry trestu.
24. Správní orgán prvního stupně ryze formalisticky uložil naprosto nepředvídatelnou a pro žalobce likvidační sankci, kdy nezohlednil ani skutečnost, že žalobce nepodniká ve větším rozsahu, případně provedl řádné dokazování v tomto směru a toto žalovaný s drobnou korekcí aproboval. Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133 o povinnosti správního orgánu **přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele** tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. A to 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. Žalobce upozorňuje, že závěry rozšířeného senátu je nutno o to pečlivěji vykládat v případě fyzické osoby podnikatele.
25. Žalobce odkázal na **průměrný hrubý výdělek** v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikáři CZ-ISCO 8322 podmíněně relevantní, který byl pro rok 2017 dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí 22.040 Kč.
26. Žalobce dále namítl **nepřiměřenou délku** tohoto trestněsprávního řízení a nepromítnutí nepřiměřené délky řízení do případně ukládaného trestu a to s ohledem čl. 6 Úmluvy, viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 3300/2013 týkající se jiné formy 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 rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.
27. Žalobce měl ve věci rozhodnutí MHMP spáchat přestupek dne 18. 4. 2018, začal být stíhán pro správní delikt dne 23. 5. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 5. 6. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího (žalovaného) bylo vydáno dne 5. 6. 2019, tedy žalobce byl odsouzen po více než 13 měsících od mu správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí 30 dnů, resp. 60 dnů.
28. Žalovaný navrhl s odkazem na své rozhodnutí zamítnutí žaloby a k jednotlivým žalobním námitkám uvedl následující:
29. K prvním 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 připustil, že se v protokolu může vyskytnout chyba, kterou může odhalit

správní orgán, nebo na ni upozornit účastník. Žalobce podal proti kontrolním zjištěním námitky, které však nespočívaly v rozporování zaznamenaných skutečností, nýbrž polemizovaly s právní kvalifikací těchto skutečností. Žalobce tak např. netvrdil, že by kontrolnímu pracovníkovi byly předloženy požadované doklady a kontrolní pracovník zaznamenal opak. Protokol o kontrole spolu se zdokumentovanými doklady při kontrole a v souvislosti s ní byly jako podklady zohledněny v rámci prováděného dokazování. Z těchto dokladů je zřejmé, že žalobce v pozici řidiče předložil při kontrole doklad o oprávnění k podnikání, a přestože tuto skutečnost v rámci přestupku nebo v odvolacím řízení nerozporoval, žalovaný tuto skutečnost vzal v potaz a v části výrok A) zrušil a řízení o přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě zastavil.

30. K námitce o rezignaci na výsledk kontrolující osoby lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 25/2014-48 ze dne 29. 5. 2014, v němž vyslovil, že není povinností provést výsledk, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní řízení je založeno na zásadě vyhledávací, spočívající ve skutečnosti, že správní orgán aktivně vyhledává důkazy prokazující skutečný stav věci, přičemž jsou zohledňovány návrhy účastníků řízení. Žalobce v rámci správního řízení podklady pro doplnění správního řízení, včetně výsledku kontrolující osoby, nenavrl, nemohly být jeho návrhy ve správním řízení zohledněny. Dopravní úřad v rámci správního řízení nashromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalobce se s nimi mohl seznámit.
31. Není pochyb, že předmětná přeprava se uskutečnila formou taxislužby, neboť naplňuje znaky taxislužby jako druhu silniční dopravy, když předmětná přeprava byla vnitrostátní přepravou provedenou za úplaty a uskutečnila se podle požadavků cestujících, nikoliv nástupem a výstupem cestujících na předem stanovených zastávkách. Žalovaný se dále odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí.
32. Co se týče uložené pokuty, žalovaný uvedl, že v případech dopravců poskytujících přepravy zprostředkované přes aplikaci Uber v období druhého čtvrtletí roku 2018 byly ukládány podle skutkových okolností a s přihlédnutím k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem daného případu pokuty v rozmezí obvykle od 100 do 150 tisíc Kč, a nelze tak konstatovat, že by pokuta uložená žalobci vybočovala z běžné rozhodovací praxe dopravního úřadu. Jedná se o pokutu ve výši odpovídající pokutám ukládaným v běžné pražské taxislužbě za závažné delikty. Současně lze konstatovat, že žalobci, resp. jeho právnímu zástupci jsou výše pokut za jednotlivá porušení zákona o silniční dopravě a skutkové okolnosti jednotlivých projednávaných případů provozování taxislužby za využití aplikace Uber známy, neboť zastupuje většinu dopravců využívající tuto aplikaci, jinými případně běžně argumentuje, případně je přikládá k odvoláním jako v tomto případě, kdy k odvolání žalobce přiložil rozhodnutí žalovaného č.j. 30/2018-190-TAXI/3 ze dne 17. 4. 2018. Je mu tak velice dobře známá rozhodovací praxe dopravního úřadu i žalovaného. Znalost žalobce, či jeho právního zástupce, je zřejmá i ze žaloby, ve které cituje a odkazuje na jiná rozhodnutí žalovaného.
33. Pokud žalobce odkazuje na pokutu uloženou v případě rozhodnutí žalovaného č.j. 56/2019-190-TAXI/3 ze dne 30. května 2019, kdy byla obviněnému přepravci uložena pokuta 100 tis. korun za dva souběžně projednávané přestupky, bylo v daném případě jako k významné polehčující okolnosti přihlédnuto k tomu, že dopravce zajistil poskytnutí

přepravy osobou, která již byla držitelem oprávnění řidiče taxislužby na rozdíl od žalobce, který toto oprávnění získal až následně před vydáním rozhodnutí dopravního úřadu.

34. Žalobce dále tvrdí, že v době páchaní přestupků nebylo postaveno najisto, zda 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. Žalovaný rovněž považuje za důležité zmínit, že 4. 10. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 304/2017 Sb., který novelizoval zákon o silniční dopravě a navzdory bouřlivé debatě na půdě Poslanecké sněmovny nedošlo k zjednodušení podmínek pro provozování taxislužby. V situaci, kdy bylo známo, že na činnosti dopravce a řidiče poskytujícímu přepravu podle požadavků cestujících zprostředkované aplikací Uber dopadá úprava taxislužby, a dopravce úmyslně podnikal v rozporu s právními předpisy, je opodstatněné ukládání vyšších pokut než v předchozím období s odkazem na důležitost generálně preventivního ukládání sankcí.
35. Co se týče polemiky žalobce s názorem žalovaného vyjádřeného v jiném rozhodnutí o tom, že je možné tamějšího dopravce považovat za člena organizované skupiny, tudíž je možné uložit značnou sankci, tak tento názor se opírá o obecně známou skutečnost, že společnost Uber provozuje tuto aplikaci s velkou mediální podořou vůči cestujícím, i organizační podporou vůči dopravcům, čemuž nasvědčuje mimo jiné i prakticky jednotné právní zastoupení. Dopravci tak v rámci spolupráce se společností Uber muselo být dobře známo, že svým jednáním získává neoprávněnou konkurenční výhodu, i když je jednání zjevně protiprávní. Žalovaný je tak toho názoru, že žalobce, jakožto podnikatel v silniční dopravě, měl či vědět mohl, že se dopouští jednání, které je v rozporu s právními předpisy, neboť kolem provozování přeprav prostřednictvím aplikace Uber nevládne právní vakuum.
36. Pokud žalobce rozporuje hodnocení závažnosti a významu jednání žalobce dopravním úřadem, žalovaný uvádí, že cílem právní úpravy je zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě, a to ať z hlediska bezpečnosti provozu a cestujících, práv cestujících nebo plnění daňových povinností. Žalobce rovněž namítá, že v rámci správního řízení bylo jako přítěžující okolnosti posouzeno nesplnění dalších povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě, které však nejsou samostatně sankcionovatelné, neboť tento zákon váže povinnost jejich splnění na evidenci vozidla taxislužby, čímž mělo dojít k překročení mezí zákonného trestání. Žalovaný uvádí, že při stanovování výše pokuty je přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností. V úvahách o hodnocení významu a závažnosti protiprávního jednání je obecně přihlíženo např. ke skutečnosti, zda podnikatel zcela rezignoval na dodržování právních předpisů či je z jeho strany alespoň snaha o jejich splnění. I když se nejedná o přítěžující a polehčující okolnosti vyjmenované v § 39 a 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, bývá tato skutečnost předmětem úvah při stanovování výše pokuty. Pokud by nebyly zohledňovány tyto přítěžující a polehčující okolnosti, musela by být uložena stejná sankce například v situaci, kdy by v jednom případě řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby a splnil podmínky stanovené z důvodu zajištění ochrany cestujících a dalších účastníků silničního provozu, kdy náročnou práci řidiče taxislužby by měly vykonávat osoby vyzrálé, které se v předmětném období nedopustily taxikářských a alkoholových deliktů a rovněž jiných závažných trestných činů, především majetkového a násilného charakteru, a v druhém nikoliv.
37. Takový stav však není možný a sám žalobce v odvolání poukazuje na nutnost posouzení konkrétních skutkových okolností případu. V rámci přímých úvah o uložení správního

trestu nicméně žalovaný vycházel z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona a další skutkový stav tj. porušení dalších povinností taxikáře dle § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 (chybějící svítlna s nápisem TAXI), písm. c) bod 2 (chybějící název dopravce na vozidle), písm. d) bod 1 (chybějící taxametr) a písm. a) bod 2 (chybějící oprávnění taxislužby) posoudil jako přitěžující okolnosti. V případě splnění těchto podmínek stanovených pro taxislužbu jako pohotovostní přepravu by projednávaný přestupek nebyl hodnocen jako přestupek s tak vysokou závažností a významem, neboť v takovém případě by nedošlo k tak významnému porušení veřejného zájmu na ochraně spotřebitele a současně i na bezpečnosti silničního provozu.

38. Podle zákona nejsou osobní a majetkové poměry fyzických podnikajících osob obecně posuzovány, při uložení výše pokuty je však postupováno mimo jiné s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku a dále k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem v mezích maximální výše stanovené pokuty tak, aby výše uložené pokuty nebyla pro dopravce likvidační. Avšak uložená sankce musí pro obviněného představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní a výchovný účinek. Žalobce však neposkytl přes výzvu dopravního úřadu v průběhu řízení relevantní informace, z nichž by bylo možno posoudit celkový obraz o finanční situaci žalobce. Případný likvidační dopad se musí posuzovat vždy vůči konkrétní situaci dané osoby, především k jejím příjmům a jejímu majetku, nikoliv dle průměrného výdělku v daném podnikatelském segmentu. Žalobce však ani v žalobě své majetkové poměry neuvádí.
39. Žalovaný dále zdůraznil, že možnost splátek v napadeném rozhodnutí nezmiňoval jako součást úvah o stanovení výše pokuty, informoval pouze o této možnosti s tím, že důvody jejich přiznání je dán daňovým řádem a doložení těchto důvodů je na žalobci.
40. Pokud žalobce namítá, že byl potrestán po více jak 13 měsících a dovolává se čl. 6 Úmluvy, není zřejmé v čem měl žalovaný postupovat v rozporu s touto úmluvou. Správní řád stanoví pouze lhůty pořádkové, jejichž porušení nelze považovat za podstatné porušení řízení před správním orgánem. Správní orgány jsou však vázány délkou promlčecí lhůty. Žalovaný obecně nespátřuje, že by se i v případě, kdy by se délka správního řízení teoreticky blížila těmto lhůtám, mělo jednat o nepřiměřenou délku řízení ve smyslu Úmluvy a tím o automatický důvod pro uložení nižší sankce. Nepřiměřenou délku řízení ve smyslu Úmluvy považuje žalovaný za dobu mnohem delší, než jsou limity stanovené zákonem o odpovědnosti za přestupky a tím automaticky o důvod pro uložení nižší sankce.
41. Soud nařídil ve věci jednání, které proběhlo dne 26. 1. 2022, při kterém účastníci řízení setrvali na svých postojích.

III.

Posouzení žaloby

42. 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.).
43. První žalobní námitkou žalobce brojí proti postupu žalovaného týkajícím se použitelnosti protokolu o kontrole jako důkazu bez výsledku kontrolujících osob, resp. bez výsledku prizvaných osob. Tato námitka již byla vícekrát vypořádána jak zdejším soudem, tak Nejvyšším správním soudem.

44. Např. v recentním rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterém městský soud 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 výslech kontrolující osoby. Předesílá, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrývá (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 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.“

45. Osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchýlovat, což konstatoval i ve svých předchozích rozsudcích ze dne 30. srpna 2021, č.j. 8 A 60/2019 – 37 a ze dne 16. listopadu 2021, č. j. 8 A 69/2019 – 42. 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.

46. Další námitky se týkaly uloženého trestu. Stran námitky neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe soud předně uvádí, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale její význam spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012 č. j. 6 Ads 129/2011-119, či ze dne 30. 10. 2014 č. j. 10 As 155/2014-33). Pokud nadto správní orgán dostatečně podrobně zdůvodní výši ukládané pokuty, není již povinen své závěry o výši sankce doplnit o specifikaci jiných skutkově shodných případů např. prostřednictvím uvedení spisových značek konkrétních řízení, jež se skutkově podobají, aby ilustroval, že uložená pokuta je přiměřená a nevybočuje ze správní praxe.
47. Soud má za to, že dopravní úřad a žalovaný shora uvedeným povinností dostaly, a proto neshledal důvodným provést důkaz řadou rozhodnutí žalovaného za období 2017-2018. Soud doplňuje, že je mu z úřední činnosti (při posuzování jiných obdobných případů) známo, že žalovaný v té době ukládal za obdobná jednání obdobnou výši pokuty, viz např. jeho shora citované rozsudky, které jsou dostupné na stránkách NSS. Nad to je soudu známo, že právní zástupce žalobce zastupuje mnoho takových dopravců a tedy má přehled o výši ukládaných pokut a takový přehled mohl na podporu svých tvrzení předložit sám.
48. Výtky žalobce o tom, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci Uber je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobci, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber, soud shledává obecnými a spekulativními. Žalovaný v této souvislosti v napadeném rozhodnutí dále uvedl, že v nyní posuzované věci došlo ke spáchání přestupku později, tj. v době, kdy již dle medializovaného rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 bylo zřejmé, že se přeprava prostřednictvím aplikace Uber neodehrává v právním vakuu, ale dopadá na ni úprava zákona o silničním provozu. Žalobní námitky jsou nedůvodné.
49. Co se týče úvah žalovaného o členství žalobce v organizované skupině uvedených v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2019, č.j. 59/2019-190-TAXI/3, soud uvádí, že tyto úvahy v žalobou napadeném rozhodnutí uvedené nejsou, proto se jimi zabývat nebude a žalobní námitku považuje za nedůvodnou.
50. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, v nichž žalobce napadenému rozhodnutí vytýkal, že jako přítěžující okolnosti byly vzaty skutečnosti, které samy o sobě zakládají skutkovou podstatu jiného přestupku a jsou postižitelné jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Městský soud v Praze neshledal takový postup nezákonným např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č.j. 3 A 200/2019 – 47, nebo ve svém recentním rozsudku ze dne 20.10.2021, č.j. 6 A 101/2019 – 37.
51. K této otázce se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020, ve kterém uvedl:

„Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení přítěžujících okolností. K tomu kasační soud uvádí, že výčet přítěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností

by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřípustné jen tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu. K ničemu takovému však v nyní posuzované věci nedošlo.

[33] Magistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxometru ve vozidle. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.“

52. Osmý senát s těmito závěry souhlasí a žalobní námitku považuje za nedůvodnou. Soud rovněž nesouhlasí s žalobcem, že odůvodnění výše pokuty je tak vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné.
53. Na druhou stranu má za to, že by se těmito okolnostem mělo přisoudit tolik závažnosti, jakou fakticky představují společenskou škodlivost ohledně veřejného zájmu, který chrání. K tomu viz dále v bodě rozsudku týkajícím se snížení pokuty.
54. Soud neshledal důvodnou ani částečnou procesní námitku týkající se těchto přitěžujících okolností, tj. že tyto skutečnosti nebyly předmětem přestupkového řízení a to s ohledem na to, že předmětem přestupkového řízení jsou vždy i přitěžující okolnosti a s ohledem na to, že žalobce sám ani v žalobě neuvádí, že by zjištění ohledně těchto okolností byly v rozporu se spisem, resp. že k nim nedošlo. Bylo na žalobci, aby v případě vytýkaného nesplnění povinností prokázal, že tyto povinnosti splnil, což mohl učinit i v odvolacím řízení nebo v žalobě.
55. V další žalobní námitce napadal žalobce výši pokuty a to z důvodu, že nebyly zohledněny žalobcovi osobní a majetkové poměry. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020 zabýval v podstatě stejnou námitkou žalobce a uvedl v něm:

„[34] Stěžovatel také uvedl, že správní orgány se při ukládání pokuty nedostatečně vypořádaly s jeho osobními a majetkovými poměry. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Dodal přitom, že citované usnesení je částečně překonáno vývojem právní úpravy. U podnikající fyzické osoby mají správní orgány přihlížet k osobním a majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Jedná se o vyjádření zásady individualizace ukládaného trestu.

[35] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 - 133 platí, že odmítne-li účastník řízení doložit nebo nedoloží-li své majetkové poměry, je správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Nevede-li tento postup

k přesnému výsledku, může si správní orgán učinit základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení i na základě odhadu (tzn. do určité míry obdobně jako trestní soud při posouzení majetkových poměrů pachatele odhadem při určování výměry peněžitého trestu; obdobně též rozsudky ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017 - 33, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 As 311/2017 - 41).

[36] Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej magistrát požádal již v oznámení o zahájení řízení. V oznámení jej současně poučil o případné nutnosti stanovení majetkových poměrů odhadem, nebude-li stěžovatel v tomto směru se správním orgánem spolupracovat, což se také stalo. Magistrát proto v rozhodnutí pouze obecně uvedl, proč nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Žalovaný při hodnocení možné likvidační intenzity výše pokuty provedl odhad, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce je podnikající fyzickou osobou. Při odhadu zohlednil v té době aktuální výši průměrné hrubé mzdy a vzal v potaz rovněž dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. magistrátem citovaný rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 - 41, v němž soud nehledal pokutu v totožné výši uloženou v roce 2006 při provozování taxislužby v Praze za likvidační). Postupu žalovaného, který za dané situace a pasivity stěžovatele využil alespoň odhadu stěžovatelových majetkových poměrů, proto v obecné rovině nelze nic vytknout. Namítá-li stěžovatel, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měl v průběhu správního řízení poskytnout základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodným způsobem doložit či umožnit správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008 - 133, bod 38). Úroveň součinnosti účastníka řízení tak do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům. Stále však platí, že při stanovení výše pokuty měly správní orgány zohlednit především nestálost rozhodovací praxe.

[37] Hodnocení městského soudu je v této části třeba korigovat, neboť stěžovatel likvidační charakter pokuty v odvolání namítal. Stejně tak předpokladem pro uplatnění závěrů usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008 - 133 není jen aktivita účastníka řízení. Právě pro případy jeho pasivity a nemožnosti vycházet z jiných údajů vyslovil Nejvyšší správní soud právo správního orgánu stanovit osobní a majetkové poměry účastníka řízení odhadem.“

56. S ohledem na shora uvedený judikát i judikáty citované žalobcem, považuje soud námitku žalobce týkající likvidační pokuty za nedůvodnou. Likvidační charakter pokuty je totiž nutné zvažovat vždy s ohledem na konkrétní majetkové poměry pachatele. Pokud žalobce žádné informace ohledně svých majetkových poměrů neuvedl ani ve správní řízení ani ve správní žalobě, a pokud neuvádí ani žádné informace o svých majetkových poměrech, které by mohl správní orgán zjistit sám např. nahlédnutím do veřejných rejstříků, nemůže se likvidačního charakteru pokuty dovolávat a žalobní námitka je tak důvodná.
57. Co se týče námítky nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí, i s touto námitkou se vypořádal NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020, ve kterém uvedl:

„[38] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti namítl, že překročení zákonných lhůt pro vyřízení věci v přestupkovém řízení, tedy řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zakládá povinnost správního orgánu zabývat se touto okolností při posuzování výše pokuty.

[39] Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ovšem

neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud proto již dříve dospěl k závěru, 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“ (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, bod 21). Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky. Rozhodnou-li se však délku správního řízení zohlednit, musí své úvahy zřetelně promítnout do odůvodnění rozhodnutí.

[40] Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 30. 5. 2018, kdy bylo stěžovateli prostřednictvím zástupce doručeno oznámení o zahájení řízení, a ukončeno dne 13. 6. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatele předložil magistrát žalovanému dne 18. 6. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 9. 5. 2019. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 správního řádu, sice nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Stěžovatel navíc zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku stěžovatel nepřispěl. Podle Nejvyššího správního soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.“

58. Osmý senát vychází z těchto závěrů a žalobní námitku považuje rovněž za nedůvodnou. Pokud uvedl ve svém rozsudku ze dne 15. prosince 2021, č.j. 8 A 103/2019, že je potřeba vzít v úvahu také dobu, která uplynula od spáchání přestupků, tak jak se toho dožaduje žalobce, učinil tak právě s ohledem na to, že v tomto případě byly skutky spáchány na konci roku 2017 a začátkem roku 2018, a s ohledem na skutečnost, že osmý senát žalobou napadené rozhodnutí zrušil. Žalobce se v tomto případě dočká pravomocného rozhodnutí ve věci po déle než 4 letech, což je dle soudu nutno vzít v potaz při ukládání trestu a to i s ohledem na skutečnost, že v této věci žalobce délku řízení v žalobě namítl.

IV.

Závěr a rozhodnutí o moderaci pokuty a o nákladech řízení

59. Jelikož soud neshledal žádnou z námitek důvodnou, žalobu dle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
60. Následně se zabýval návrhem žalobce na moderaci pokuty ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s.ř.s., dle kterého *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

61. Soud si je vědom judikatury NSS, podle které „pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry...“; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, č. 2671/2012 Sb., z něhož plyne, že při moderaci pokuty nejde o hledání její ideální výše.
62. Z žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výše žalovaným uložené pokuty 100.000,- Kč byla určena na základě základní sazby pokuty za uvedený přestupek (max. 350.000,- Kč) a na základě uvážení toho, že nižší pokuty uložené dříve jiným řidičům za obdobné jednání žalobce neodradily od porušování předpisů, a dále na základě přitěžujících okolností v souhrnu spočívajících ve vědomém porušování právních předpisů a ohrožení veřejného zájmu na férovém soutěžním prostředí.
63. Soud má však za to, že s přihlédnutím ke všem okolnostem případu a to hlavně ke společenské škodlivosti daného jednání nutno tuto pokutu pokládat za značně nepřiměřenou. Soud k těmto závěrům dospěl při porovnání s jinými pokutami, které byly dopravcům ukládány za dle soudu mnohem závažnější a společensky škodlivější jednání. Soudu jsou z jeho úřední činnosti známa rozhodnutí žalovaného, se kterými se soud zabýval v níže uvedených rozsudcích, které jsou publikované na stránkách NSS.
64. V těchto rozsudcích soud přezkoumal např. rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2016, č. j. 33/2016-190-TAXI/3, kterým byla uložena pokuta ve výši 80.000,- Kč řidiči taxíku, který účtoval a inkasoval v roce 2016 částku 500,- Kč místo zaznamenané hodnoty přepravy ve výši 50,- Kč, a to za situace, kdy bylo jednání dopravce hodnoceno jako vysoce závažný správní delikt, za které mu může být uložena pokuta až do výše 500 000 Kč (viz rozsudek ze dne 18. 2. 2020-48 č.j. 8 A 181/2016-48). Dále rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. 79/2018-190-TAXI/7, kterým byla uložena pokuta 100.000,- Kč taxikáři, který v roce 2017 neobsluhoval taxametr požadovaným způsobem, což mělo za následek, že taxametr na konci přepravy zaznamenal hodnotu 118 Kč, nicméně zákazníkům naúčtoval za tuto přepravu částku 400 Kč (viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2021 č.j. 8 A 185/2018- 54, ze dne 27. 10. 2021). Nebo rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 13. 7. 2020, č. j. 51/2017-190-TAXI/7, byla uložena pokuta 70.000,- Kč taxikáři, který v roce 2016 nezajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy, neboť do paměťové jednotky taxametru byla zaznamenána délka přepravy 2.6 km a částka jízdného 39,- Kč, ačkoli skutečná délka přepravy byla 2.2 km a cena za přepravu činila 390,- Kč (viz rozsudek ze dne 27. 10. 2021, č.j. 18 A 57/2020- 62).
65. V případě žalobce byla sice pokuta uložena v první třetině zákonného rozpětí, na druhou stranu šlo o přestupky v podstatě „administrativního rázu“, které spotřebitele nikterak nepoškodily, a fakticky mohlo dojít pouze k narušení daného soutěžního prostředí. Tato úvaha se týká i přitěžujících okolností (chybějící svítilna s nápisem TAXI, název dopravce na vozidle a taxametr ve vozidle, když oprávnění taxislužby žalobce získal před rozhodnutím dopravního úřadu, čímž splnil veškeré zákonné podmínky včetně věku a bezúhonnosti), které jsou zde, jak píše žalovaný předně k ochraně spotřebitele. Neuvádí však žádnou konkrétní skutečnost, že by si snad spotřebitelé stěžovali na to, že žalobce a ostatní dopravci používající aplikaci Uber nesplňovali tyto povinnosti, nebo že by samotné nesplnění těchto povinností spotřebitele nějak konkrétně poškozovalo – ostatně spotřebitelé měli stále možnost vybrat si klasickou taxislužbu se svítilnou a taxametrem, přesto vědomě volili dopravu prostřednictvím aplikace Uber. Rovněž zdůvodnění přitěžujících okolností úvahou o ohrožení řádného vedení účetnictví, aniž by bylo

prokázáno, že byla povinnost řádného vedení účetnictví skutečně porušena, činí z porušení této povinnosti rovněž čistě administrativní přestupek. Žalovaný ve svém rozhodnutí uzavírá, že *při stanovení výše sankce odvolací orgán zohlednil význam a společenskou nebezpečnost jednání dopravce, které spočívá především v nedovoleném narušení podnikání na trhu taxislužby*. Žalovaný ve svém vyjádření přiznává, že se u žalobce jedná o *pokutu ve výši odpovídající pokutám ukládaným v běžné pražské taxislužbě za závažné delikty*. Soud však s takovým zdůvodněním nesouhlasí a je přesvědčen, že by jak správní orgány, tak soudy měly vždy přihlédnout k celkové situaci včetně společenského kontextu, a nikoliv pouze mechanicky aplikovat zákon. Soud nemůže souhlasit s tím, že taxikáři, kteří v podstatě okrádali své klienty a dopouštěli se tak jednání blízkého trestné činnosti, dostávali pokuty ve stejné nebo i nižší výši. Zájem na ochraně spotřebitele by měl být zcela jistě více chráněn než zájem na nerušeném podnikání na trhu taxislužby.

66. Městský soud tak ze shora uvedených důvodů shledal uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou a proto přistoupil k navrhované moderaci podle § 78 odst. 2 s.ř.s. Soud pokutu snížil na polovinu pokuty stanovené žalovaným, tedy na 50.000,- Kč, která dle soudu představuje adekvátní výši uložené pokuty a to s přihlédnutím ke všem skutečnostem, ke kterým přihlédl i žalovaný ve svém rozhodnutí.
67. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Soud neshledal důvodnou ani jednu žalobní námitku, a proto žalobu zamítl. Na druhou stranu shledal pokutu nepřiměřeně vysokou, a proto ji snížil. Za této situace nelze jednoznačně určit, která ze stran tohoto řízení byla procesně úspěšnější a v jakém rozsahu, a proto soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o žalobě žádnému z účastníků.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 26. ledna 2022

JUDr. Slavomír Novák, v. r.
předseda senátu