



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

Check-in services s.r.o.,
se sídlem Sokolská 1614/64, 120 00 Praha 2

zastoupen Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem
se sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému

Ministerstvo dopravy,
se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2019, č. j. 176/2019-190-TAXI/3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobci uložená pokuta se snižuje na 75 000 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „MHMP“) rozhodnutím ze dne 5. 12. 2018, č. j. MHMP 1825098/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobce vinným ze spáchání 1) přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, kterého se měl žalobce dopustit tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) tohoto zákona nezajistil, aby ve vozidle taxislužby, jehož byl provozovatelem, byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie; 2) přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silničním provozu, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 tohoto zákona provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo vozidlem taxislužby (nebylo takto evidováno). Za uvedené přestupky byla žalobci podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silničním provozu ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Uvedené rozhodnutí se týkalo jednání žalobce ze dne 9. 3. 2018; zjištěno bylo na základě kontrolní jízdy uskutečněné toho dne přízvanou osobou v rámci kontroly vedené v režimu zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.
2. Žalobce proti uvedenému rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019, č. j. 176/2019-190-TAXI/3, zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).
3. Žalobce se s tímto výsledkem neztotožnil a proti uvedenému rozhodnutí podal dne 29. 1. 2020 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé porušení pravidel dokazování v řízení před správními orgány. Konkrétně žalobce namítá, že byla nezákonně provedena kontrola, na jejímž základě bylo poté vedeno přestupkové řízení; protokol o kontrole byl přitom stěžejním podkladem v tomto řízení. Žalobce podrobněji rekapituluje právní úpravu průběhu kontroly dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Konkrétně potom uvádí, že institut přízvané osoby nelze využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo části kontroly (jejímu zahájení). V daném případě byla podle protokolu o kontrole kontrola zahájena nástupem tzv. cestujících (tedy přízvaných osob). Jednalo se tak o první kontrolní úkon, který bezprostředně předcházel předložení pověření ke kontrole. Uvedená přízvaná osoba prováděla kontrolní nákup (či utajený nákup) ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu; vedle toho ale i zjišťovala, zda dochází k dodržování dalších zákonných ustanovení. Takové úkony ale přízvané osoby provádět nemohou. Vedle toho správní orgány neprokázaly, zda byla účast přízvaných osob na konkrétní kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly (viz § 6 odst. 1 kontrolního řádu).
5. Vedle toho žalobce upozorňuje na to, že správní orgány nemohly v řízení o přestupku vycházet pouze z protokolu o kontrole (a presumovat jeho správnost); v rámci toho řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

měly být naopak vyslechnuty kontrolující a přizvané osoby. Vzhledem k tomu, že se tak nestalo, je řízení zatíženo vadou nezákonnosti. Není přijatelné, aby správní orgány pouze konstatovaly, že v řízení nebyl prokázán opak ve vztahu ke zjištění, která zachycuje protokol o kontrole.

6. Zadruhé žalobce namítá, že právní věta výroku je sestavena nesprávně. Podle výroku prvostupňového rozhodnutí byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s ust. § 9 odst. 2 písm. a) tohoto zákona nezajistil, aby ve vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie. Žalobce konkrétně namítá, že z prvostupňového rozhodnutí (potvrzeného napadeným rozhodnutím) není zřejmé, jakého porušení povinnosti se měl dopustit; uvedené ustanovení totiž v jednotlivých bodech hovoří o více různých dokladech, které mají být dle konkrétní situace a zejména typu přepravy ve vozidle. Z výroku přitom musí být zřejmé, porušení jaké povinnosti se žalobce dopustil; případná konkretizace v odůvodnění nemůže být dostačující.
7. Zatřetí žalobce namítá nezákonné uložení sankce. Předně žalobce uvádí, že MHMP ani žalovaný ve svých rozhodnutích nijak nepoměřují případ žalobce se skutkově shodnými případy (neuvádí např. spisové značky obdobných případů); stanovení výše pokuty je tak postaveno na libovůli. Žalobce pak uvádí, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je velmi rozkolísané. Zejména MHMP několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které ukládá za stále totožné přestupky. Podle žalobce byla žalobci uložena nepřiměřeně vysoká pokuta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25). Nelze přitom souhlasit s žalovaným, že v případě právnických osob se při stanovení výše pokuty obecně nepřihlíží k majetkovým či osobním poměrům obviněného a k důsledkům, které lze od sankce očekávat (viz pouze demonstrativní výčet okolností, ke kterým je třeba přihlédnout v § 37 přestupkového zákona); to žalobce dovozuje z analogie vedené se zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (viz jeho § 4 odst. 1). Odmítnout je také třeba paušalizující závěry stran likvidační povahy pokuty, které žalovaný dovozuje z judikatury správních soudů.
8. Žalobce v této souvislosti rovněž zpochybňuje tezi, že v době, kdy se dopustil deliktního jednání (přestupku) mu byla či musela být známa judikatura správních soudů o tom, že na poskytování osobní přepravy skrze aplikaci UBER, dopadá zákon o silniční dopravě (a lze ji tedy považovat za standardní taxislužbu). Naopak, žalobce odkazuje na dvě rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci z r. 2017, ze kterých vyplývá, že takto soudy přepravu skrze aplikaci UBER, neposuzovaly. Tato rozhodnutí byla přitom v judikatuře korigována až v listopadu 2018, tedy až poté, co se měl žalobce dopustit deliktního jednání. K této skutečnosti žalovaný nijak nepřihlédl. Při stanovení pokuty pak žalovaný opakovaně vycházel z teze, že dopravci poskytující přepravu skrze aplikaci UBER, jsou fakticky organizovanou skupinou; v nyní napadeném rozhodnutí sice tato úvaha rozvíjena není, ale i tak je zřejmé, že z ní žalovaný a MHMP opakovaně vycházejí. Taková teze nicméně není nijak důkazně podpořená; to je samo o sobě důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
9. Žalobce dále odmítl postup MHMP aprobovaný žalovaným, který jako přítěžující okolnost hodnotí i nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Podle žalobce ale nelze jako přítěžující okolnosti hodnotit ty skutečnosti, které jsou postižitelné samostatnými skutkovými podstatami

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

(žalobce v této souvislosti cituje konkrétní pasáže prvostupňového rozhodnutí). Prvostupňové a napadené rozhodnutí jsou z tohoto důvodu vnitřně rozporné, a tedy nepřezkoumatelné, neboť ve skutečnosti jimi žalobce není sankcionován jen za to, že jeho vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve vozidle doklad oprávnění k podnikání. Ve skutečnosti však žalovaný v napadeném rozhodnutí postihuje žalobce i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení nijak nezabýval (protože nebylo předmětem přestupkového řízení), tedy vlastně za to, že jeho vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Tímto postupem bylo zasaženo do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces (ten měl pocit, že se má obhájit jen ve vztahu k určitému jednání, přitom bylo ve výsledku posuzováno i jeho jednání jiné); neboť nebyl dodržen předmět řízení. Uvedený postup je v rozporu s čl. 6 Úmluvy.

10. Žalobci rovněž nemůže být přičítána k tíži okolnost, že svým jednáním ohrozil veřejný zájem na řádném vedení účetnictví. Jedná se o povinnost ze zcela jiné oblasti správního práva; žalobci nemůže být taková skutková podstata přičítána. Stejně tak mu nemůže být kladeno k tíži to, že své vozidlo neměl opatřeno střešní svítilnou s nápisem TAXI; spotřebitel, který si službu objedná přes mobilní aplikaci zřejmě ani nepředpokládá, že vozidlo bude tímto způsobem označeno. Ze shromážděných důkazů rovněž nevyplývá, že by mělo dojít k ohrožení řádného vedení účetnictví. V dané věci není ani zřejmé, že by přestupky, ze kterých byl žalobce uznán vinným, mířily na ochranu spotřebitelů.
11. Podle žalobce rovněž správní orgány při stanovení výše pokuty nezohlednily délku řízení (překročení lhůt pro vydání rozhodnutí podle přestupkového zákona). Žalobce byl přitom pravomocně uznán vinným až po více než 20 měsících od deliktního jednání. Taková délka řízení je nepřiměřená a měla být proto zohledněna při stanovení výše pokuty.
12. Pro případ, že by městský soud neshledal stanovení výše pokuty za nezákonné, navrhuje žalobce její moderaci.
13. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2020 k podané žalobě setrval na argumentaci, na níž je založeno napadené rozhodnutí.

III.

Posouzení žaloby

14. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem vyslovil souhlas a žalovaný na výzvu soudu podle § 51 s. ř. s. nijak nereagoval, je tedy dána fikce jeho souhlasu s takovým postupem.
15. Žaloba není důvodná.
16. Nejprve se soud zabýval **první žalobní námitkou**, podle které se týkala nezákonně provedeného dokazování; městský soud se obdobnými námitkami již opakovaně zabýval, např. v rozsudcích ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 A 17/2020-42, nebo ze dne 24. 2. 2021, č. j. 14 A 205/2019-41. Z již dříve uvedené argumentace tedy vychází i v nyní projednávané věci.
17. Při provádění kontroly, zejména pak kontrolních nákupů jako prvního úkonu kontroly před předložením pověření ke kontrole, je zcela zásadní, aby kontrolovaná osoba nevěděla,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

že je kontrolována. Ať už předložením pověření ke kontrole na začátku kontroly či provádění kontroly kontrolujícími, kteří mohou být kontrolované osobě známi, by došlo ke znehodnocení výsledku kontroly, neboť zjištění objektivního skutkového stavu je možné pouze za situace, kdy kontrolovaná osoba neví, že je kontrolována. To je právě jedna z podmínek pro účast přizvaných osob ke kontrole – aby jejich přítomnost byla nezbytná k dosažení účelu kontroly, a tím zachování anonymity osoby provádějící kontrolní úkon (nákup) bezesporu je a to i v posuzovaném případě. Podobný názor zaujal Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018-36: „Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na povaze kontroly a jí sledovaném účelu a podmínkách jejího provádění. Nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly, např. zajištěním anonymity. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přpravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 téhož zákona).“

18. Obdobně se Městský soud v Praze s touto námitkou vypořádal v rozsudku ze dne 4. 4. 2018, č. j. 3 A 175/2017-22 (v této věci zastupoval žalobkyni tentýž zástupce): „Soud se tedy v daném případě zabýval otázkou, zda existovala objektivní potřeba účasti přizvaných osob na kontrolní činnosti a to vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly. Specifikum prováděné kontroly spočívá v tom, že bylo třeba kontrolu provést tak, aby v zájmu naplnění účelu kontroly byla zachována určitá míra anonymity, resp. aby průběh kontrolní činnosti nebyl ovlivněn právě aspektem prováděné kontroly neboli aby průběh kontrolní činnosti v maximální možné míře odrážel standardní chování kontrolované osoby. Po posouzení dané věci soud dospěl k závěru, že přizvané osoby v daném případě disponovaly právě takovou vlastností, kterou běžný kontrolní pracovník při své opakující se, místně a věcně vymezené kontrolní činnosti postrádá, a tou je anonymita. Bez ní by bylo jen velmi obtížné (ba téměř vyloučené) zjistit skutečný faktický stav a jednání kontrolované osoby, neboť přizvané osoby nejsou tak známé jako kontrolní pracovník a neprozrazení probíhající kontroly je důležité pro zjištění skutečného stavu. Přizvání daných osob tedy bylo dle soudu objektivně účelné a potřebné k naplnění účelu kontroly.“
19. Pro tento závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, akceptovala; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018-50, nebo ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018-30.
20. Pokud jde o presumpci správnosti protokolu o kontrole, tak městský soud zdůrazňuje, že v souladu s § 81 přestupkového zákona platí, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Ustanovení § 51 správního řádu dále výslovně počítá s tím, že v případech, kdy bude řízení navazovat na výkon kontroly, není třeba předmětným protokolem již provádět dokazování. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pokud vše potřebné pro rozhodnutí jak o vině, tak i o správním trestu vyplývá z kontrolního protokolu, není nutné provádět další dokazování, ale postačí vyjít právě ze zjištění zachycených v protokolu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

21. V posuzovaném případě soud považuje za rozhodné, že protokol o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy. Žaloba je nadto koncipována tak, že žádným způsobem nebrojí proti skutkovým zjištěním ve správním řízení a žalobkyně se omezuje pouze na námitky procesního charakteru. Závěry v kontrolních protokolech žalobkyně nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti, pouze namítá, že povinnosti neporušila, neboť jí ze zákona nevyplývaly. Nadto jsou ve spisu založeny i další listinné podklady (např. faktura za provedenou přepravu, screenshoty z aplikace UBER, fotodokumentace a další). Za tohoto stavu věci MHMP dostatečně zjistil skutkový stav a své závěry opřel o dostatečné listinné důkazy a nepochybil tak, pokud dokazování dále nedoplňoval. V daném případě nebylo ani bez další nutné provést výsledk kontrolujících či přizvaných osob; neboť skutkový stav byl dostatečně zjištěn již na základě podkladů shromážděných MHMP.
22. Dále se městský soud zabýval **druhou žalobní námitkou** týkající se vad výroku prvostupňového rozhodnutí.
23. Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě (ve znění účinném v den spáchání skutku), *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.*
24. Ve výroku A) prvostupňového rozhodnutí MHMP shledal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, nezajistila, aby ve vozidle používaném k podnikání, byl při jeho provozu dne 9. 3. 2018 na trase z ulice Na Břevnovské pláni 13 na Praze 6 do ulice Černá 14 na Praze 1 v čase 09:52 – 10:16 hodin, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.
25. Městský soud námitku žalobce o neurčitosti výroku nesdílí. Přímou ve výroku prvostupňového rozhodnutí je jednoznačně určeno, že žalobce neměl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání. Výše uvedené slovní vyjádření odpovídá textu § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě. Je tak jednoznačně vymezeno, který doklad žalobce ve vozidle neměl. Městský soud souhlasí s žalovaným v tom, že skutek byl v prvostupňovém rozhodnutí dostatečně konkrétně právně kvalifikován, je tudíž že zcela zřejmé, že nemůže dojít k jeho záměně s jiným jednáním.
26. Dále se městský soud zabýval **třetí žalobní námitkou**, kterou žalobce zpochybňoval výši uložené sankce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Stran dílčí 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.
28. Městský soud má za to, že MHMP a žalovaný shora uvedeným povinností dostaly a proto neshledal důvod k tomu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a zavázat správní orgány k tomu, aby v dalším řízení provedly jako důkaz rozhodnutí v obdobných věcech zhruba z let 2018-2019. 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 Nejvyššího správního soudu. Nadto je soudu známo, že právní zástupce žalobce zastupuje mnoho takových dopravců, a tedy má přehled o výši ukládaných pokut. Takový přehled mohl na podporu svých tvrzení předložit sám; vzhledem k tomu, že tak neučinil, nedošlo z jeho strany k relevantnímu zpochybnění závěrů napadeného rozhodnutí.
29. Pokud jde o dílčí námitku stran vědomosti žalobce o tom, jak poskytování služeb skrze aplikaci UBER, hodnotila judikatura správních soudů, tak městský soud uvádí, že od druhé poloviny roku 2017 bylo právní povědomí ohledně poskytování přeprav přes aplikaci UBER již na podstatně vyšší úrovni než dříve a daná problematika byla značně medializovaná (mediálně sledované projednávání návrhu zákona č. 304/2017 Sb. na půdě Poslanecké sněmovny). Ani z tohoto důvodu neobstojí tvrzení, že žalobce spoléhal na právní závěry učiněné v usneseních Vrchního soudu v Olomouci, dle nichž přeprava skrze aplikaci UBER, není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní přepravu v oblasti dopravy. Tento právní názor byl nadto v době spáchání přestupku již překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, v němž dospěl k jednoznačnému závěru, že přeprava uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se nemůže odehrávat v právním vakuu, ale je třeba, aby bylo posouzeno, zda v konkrétním případě faktická povaha této přepravy naplňovala výkon práce řidiče taxislužby či nikoliv. K naplnění skutkové podstaty přestupků žalobkyně přitom došlo až dne 9. 3. 2018, tedy až po vyhlášení tohoto rozsudku, který byl svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, přičemž profesionální subjekt poskytující služby v tomto oboru by se měl s takto zásadními judikaturními závěry seznámit. V tomto ohledu soud neshledává ničeho závadného na tom, že protiprávní jednání spáchané dne 9. 3. 2018 MHMP, resp. žalovaný postihl přísněji než v předcházejícím období (2014 – 2016).
30. Námitka žalobkyně, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je tak rozkolísané, že by bylo možno dovodit,

že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace UBER, je toliko spekulativní nepodložená žádnými důkazními prostředky. K námitce žalobkyně, že v rozhodnutích vydaných v jiných řízeních správní orgány hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace UBER jako o organizované skupině, soud konstatuje, že je zcela iracionální, neboť sama žalobkyně v žalobě výslovně připustila, že v napadeném rozhodnutí žalovaný takovou úvahu nerozvíjí. Námitka žalobkyně je tak čistě spekulativní.

31. 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.
32. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti dílčích 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 ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 101/2019-37.
33. K této otázce se rovněž vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, ve kterém uvedl:
34. *„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 nepřipustné 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.*
35. *[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 přítěžující 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 přítěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.“*
36. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

37. Na druhou stranu má za to, že by se těmto 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.
38. Soud neshledal důvodnou ani dílčí procesní námitku týkající se těchto přítěžujících okolností, tj. že tyto skutečnosti nebyly předmětem přestupkového řízení, a to s ohledem na to, že předmětem přestupkového řízení jsou vždy i přítěžující 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.
39. V další žalobní námitce napadal žalobce výši pokuty a to z důvodu, že nebyly zohledněny žalobcovy osobní a majetkové poměry. Nejvyšší správní soud ve výše již citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 257/2020 zabýval v podstatě stejnou námitkou a uvedl k ní:
40. „[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.
41. [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).
42. [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.

43. [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.“
44. Pokud jde o namítanou likvidační povahu pokuty, tak městský soud uvádí, že žalobce žádné informace ohledně svých majetkových poměrů neuvedl ani ve správním řízení ani v žalobě. MHMP přitom žalobce v oznámení o zahájení řízení ze dne 5. 10. 2018 vyzval k doložení skutečností týkající se jeho majetkových nebo osobních poměrů. Pokud žalobce žádné takové skutečnosti v rámci řízení nepředložil (ani neuplatnil žádné tvrzení), potom se nemůže dovolávat toho, že MHMP ani žalovaný takové informace nezohlednili (nebylo totiž co zohlednit). Samotná výše pokuty (150 000 Kč) se i s přihlédnutím k povaze žalobce (právnícká osoba) nejeví *a priori* jako likvidační. Žalobce ani v podané žalobě neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by o údajně likvidačním charakteru pokuty, která mu byla uložena, vypovídaly. Za takových okolností se jeho námitka soudu jeví jako účelová.
45. Co se týče námítky nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí, i s touto námitkou se vypořádal Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 257/2020; konkrétně v něm uvedl:
46. „[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.
47. [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.
48. [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 nevydává 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.“

IV.

Závěr a rozhodnutí o moderaci pokuty a o nákladech řízení

49. Jelikož soud neshledal žádnou z námitek důvodnou, žalobu dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
50. 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.*
51. Soud si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, 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. NSS, z něhož plyne, že při moderaci pokuty nejde o hledání její ideální výše.
52. Z žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výše žalovaným uložené pokuty 150 000 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.
53. 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 Nejvyššího správního soudu.
54. 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 naučtoval za tuto

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 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).

55. 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.
56. 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 75 000 Kč, která dle soudu představuje adekvátní výši uložené pokuty a to s přihlédnutím ke všem skutečnostem, ke kterým přihlédl i žalovaný ve svém rozhodnutí.
57. 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 dne 11. května 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu