



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **P. Z., IČ X**
místem podnikání X
zastoupená advokátem Mgr. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

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

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2019, č. j. 86/2019-190-TAXI/3,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného Ministerstvem dopravy (dále jen „žalovaný“), kterým žalovaný rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále též jen „prvostupňový orgán“ nebo „dopravní úřad“) ze dne 23. července 2018, č. j. MHMP

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

1133672/2018, ve výroku I. změnil ve výroku A) prvostupňové rozhodnutí tak, že byla nahrazena textace § 9 odst. 2 zákona o silniční dopravě, ve výroku II. změnil ve výroku D) prvostupňové rozhodnutí tak, že byla změněna lhůta úhrady, ve výroku III. změnil ve výroku E) prvostupňové rozhodnutí tak, že byla změněna lhůta úhrady a ve výroku IV. ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla uložena žalobkyni pokuta ve výši 150 000 Kč. Tímto rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o silniční dopravě“).

2. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá porušení řádného dokazování v řízení před správními orgány, neboť kontrolní protokol nemůže být použit jako důkaz k prokázání viny žalobkyně. Nadto dle žalobkyně byla kontrola zahájena a provedena nezákonně, když pravomoc k provádění kontrol má pouze kontrolní orgán, nikoliv přizvaná osoba, která by se měla účastnit kontroly pouze spolu s kontrolním orgánem. V daném případě však byla kontrola zahájena nástupem „cestujících“ – přizvaných osob, které nejsou zákonem zmocněny k provádění kontrolních úkonů. Rovněž nebyla prokázána nutnost účasti přizvaných osob, tedy zda účast přizvaných osob na konkrétní kontrole byla potřebná k dosažení účelu kontroly. Žalobkyně namítá, že kontrolní protokol není nadán presumpcí pravdivosti a správnosti a je pouhým podkladem pro správní orgán, zda má zahájit správní řízení o přestupku či nikoliv. Protokol o kontrole nelze dle žalobkyně považovat za pravdivý bez toho, aby správní orgán provedl ve správním řízení řádné dokazování a správní orgány rezignovaly na výslech přizvané osoby.
3. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí s výší uložené sankce, kterou považuje za nezákonnou.
4. V jednotlivých žalobních podbodech žalobkyně namítá následující:
5. Za prvé namítá, že žalovaný neuvádí příkladmo skutkově obdobné jiné případy, z nichž by bylo možno usuzovat, že rozsah sankce je v souladu s dřívější rozhodovací praxí a nejedná se o libovůli správního orgánu.
6. Za druhé žalobkyně považuje rozhodování správních orgánů za natolik rozkolísané, že lze dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber. Žalobkyně považuje za nepřípustné, že z napadeného rozhodnutí vyplývá (být nevýslovně), že žalovaný uvažuje o činnosti dopravců poskytujících přepravy přes aplikaci Uber, jako o organizované skupině, tak jak žalovaný učinil v jiných jeho rozhodnutích. Takové úvahy nelze akceptovat.
7. Za třetí žalobkyně upozorňuje, že v době přepravy jí byla známa judikatura, která byla v souladu s jejími úvahami a odkazuje na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507, jakož i usnesení téhož soudu ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168 (dále též jen „usnesení vrchního soudu“), ze kterých vyplývá, že přeprava skrze aplikaci Uber není „klasickou“ taxislužbou.
8. Za čtvrté žalobkyně nesouhlasí ani s posouzením přitěžujících a polehčujících okolností.
9. Podle žalobkyně není možné považovat za přitěžující okolnost nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Jako přitěžující okolnost nelze považovat skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Žalobkyně je dle rozhodnutí postihována za porušení dvou povinností, avšak

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ve skutečnosti je postihována i za porušení dalších zákonných ustanovení ve formě přitěžujících okolností, přičemž pro ně nebylo zahajováno správní řízení. Byť je žalobkyně sankcionována pouze proto, že její vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve vozidle doklad oprávnění k podnikání, ve skutečnosti je správními orgány postihována i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení tyto orgány nijak nezabývaly, a to, že její vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Takto nelze postupovat, jedná se o nepřipustné obcházení zákona. Žalobkyně rovněž nesouhlasí ani s úvahou při stanovení výše pokuty, že vytýkaným jednáním dochází k poškozování spotřebitelů, když je otázkou, zda spotřebitel službu poskytnutou žalobkyní patrně preferuje, protože by ji jinak neuskutečnil.

10. Za páté odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stran výše ukládané pokuty považuje žalobkyně za nepřiléhavé. Žalobkyně tvrdí, že jí byla uložena **zjevně nepřiměřená a také likvidační sankce**. Namítá, že žalovaný **nepřihlížel při stanovení výše pokuty k jejím majetkovým ani osobním poměrům**. Žalobkyně **upozorňuje, že při posuzování osobních a majetkových poměrů mimo korektiv likvidační pokuty správní orgány - v případě, že účastník odmítne doložit, případně nedoloží dostatečně své majetkové poměry - mají postupovat do určité míry obdobně jako postupuje trestní soud podle ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku a jsou tedy povinny uvést řádné úvahy ohledně stanovení majetkových poměrů účastníka odhadem**. Pokud žalovaný neprovede přezkoumatelný odhad osobních i majetkových poměrů žalobce, zatěžuje své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Žalobkyně poukazuje na průměrný výdělek v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikáři CZ-ISCO 8322 pro rok 2017, dle něhož je podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí **průměrný hrubý měsíční výdělek v tomto segmentu 22 040 Kč s tím, že i z tohoto důvodu se měl žalovaný při svých úvahách o výši sankce a majetkových poměrech uvedeným údajem zabývat**.
11. Za šesté nepřiléhavé považuje žalobkyně i úvahy o možnosti rozložení pokuty do splátek, protože taková možnost je fakultativní a závisí na rozhodnutí správce daně.
12. Za sedmé správní orgány nadto pochybily, když nepromítly nepřiměřenou délku správního řízení (více než 15 měsíců) do výše ukládané pokuty.
13. Ze shora uvedených důvodů žalobkyně navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému rozhodnutí. V případě, že se soud neztotožní s touto argumentací, žalobkyně navrhuje, aby soud změnil výši ukládané sankce.
14. V písemném vyjádření k žalobě setrval žalovaný na důvodech uvedených v napadeném rozhodnutí.
15. Žalovaný konstatoval, že na základě odvolání žalobkyně přezkoumal prvostupňové rozhodnutí a napadeným rozhodnutím změnil část výroku A) prvoinstančního rozhodnutí tak, že zpřesnil porušení povinnosti stanovené zákonem o silniční přepravě, dále změnil výroky D) a E) úpravou lhůty úhrady pokuty a nákladů řízení žalobkyní; ve zbytku žalovaný napadené rozhodnutí dopravního úřadu potvrdil. V daném případě došlo k naplnění skutkových podstat přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona, byla žalobkyni uložena pokuta 130 000 Kč. Uvedených přestupků se žalobkyně dopustila tím, že dne 9. dubna 2018 při provozování taxislužby vozidlem Škoda Octavia, SPZ: X od 9:49 hod do 10:06 hod na trase Košická 14, Praha 10 - Rytířská 16, Praha 1,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

nebylo vozidlo evidovaným vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího ve smyslu ust. § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě a vozidlo nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání podle § 9 odst. 2 písm. a) bod 2. zákona o silniční dopravě.

16. K námitce, že rozhodnutí dopravního úřadu je založeno na důkazu kontrolního protokolu, který nemůže být použit jako důkaz k prokázání viny žalobkyně, neboť kontrola byla zahájena a provedena nezákonně z důvodu provedení kontrolní jízdy přízvanými osobami, žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 175/2018-26 ze dne 16. srpna 2018, kdy Nejvyšší správní soud neshledal porušení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti se zahájením kontroly přízvanými osobami, které mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly. Současně Nejvyšší správní soud v daném případě neshledal za důvodné ani žalobní námitky týkající se nedostatků v pověření přízvaných osob, kdy s ohledem na možnost kontroly poskytnutých přeprav zprostředkovaných aplikací Uber nelze požadovat, aby každé takové pověření přízvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo.
17. Ke kontrolnímu protokolu žalovaný uvádí, že judikatura správních soudů je ve věci presumpce správnosti této listiny nejednotná, avšak Nejvyšší správní soud se k protokolu o kontrole vyjádřil, když v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30 uvedl, že jde o veřejnou listinu nadanou presumpcí správnosti, není-li prokázán opak. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni byl protokol o kontrole, proti němuž byly podány námitky, o kterých bylo rozhodnuto v navazujícím řízení o přestupku. Podané námitky proti protokolu o kontrole nesměřovaly proti faktickým zjištěním kontrolujících, ale kromě provedení kontrolní přepravy přízvanými osobami spočívaly a v právní kvalifikaci jednání žalobkyně, což není skutečnost, kterou by bylo možno dokazovat např. výsledkem kontrolující osoby či přízvané osoby. Žalobkyně tak například netvrdila, že by kontrolujícímu byly předloženy požadované doklady a kontrolující osoba zaznamenala opak. Současně ani nebylo sporu o uskutečnění přepravy. Protokol o kontrole spolu se zdokumentovanými doklady při kontrole byly jako podklady zohledněny v rámci prováděného dokazování a dedukčním postupem nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu o kontrole. Namítá-li žalobkyně, že správní orgán rezignoval na výsledky kontrolujících, pak žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 10 As 25/2014-48, v němž soud vyslovil, že není povinností provést výslech, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
18. V daném případě žalobkyně nerozporuje skutkový stav, v jehož důsledku jí byla uložena pokuta 150 000 Kč a povinnost úhrady nákladů řízení, tedy provedení přepravy, avšak rozporuje právní kvalifikaci svého jednání. Žalobkyně se dopustila přestupků tím, že provozovala taxislužbu, ale nesplnila podmínky stanovené zákonem o silniční dopravě, které jsou dány všem dopravcům provozující taxislužbu (§21 odst. 1 písm. a) zákona) a všem podnikatelům v silniční dopravě (§ 9 odst. 2 písm. a) zákona). Jednotlivé druhy silniční dopravy jsou definovány zákonem o silniční

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

dopravě a ustanovení § 2 odst. 9 zákona definuje taxislužbu jako osobní dopravu pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo mezinárodní příležitostnou osobní silniční dopravou. 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 úplatu a uskutečnila se podle požadavků cestujících, nikoli s nástupem a výstupem cestujících na předem stanovených zastávkách.

19. K námitce nezákonnosti sankce žalovaný uvedl, že v případech dopravců poskytujících přepravy zprostředkované přes aplikaci Uber v období první třetiny roku 2018 byly ukládány podle skutkových okolností a s přihlédnutím k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem pokuty v rozmezí obvykle v rozmezí 100 000 - 150 000 Kč, a to právě s přihlédnutím k individuálním okolnostem daného případu. Nelze tedy konstatovat, že by výše pokuty uložená žalobkyni vybočovala z běžné rozhodovací praxe dopravního úřadu. Jedná se o pokuty ve výši odpovídající pokutám ukládaným v běžné pražské taxislužbě za závažné delikty. Současně lze konstatovat, že žalobkyni, respektive právnímu zástupci žalobkyně 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 využívajících aplikaci Uber, jinými případy běžně argumentuje, případně je přikládá k odvoláním, jak je tomu ostatně i v tomto případě. Je mu tak velice dobře známa rozhodovací praxe dopravního úřadu i žalovaného. Znalost žalobkyně, či jejího právního zástupce, rozhodnutí dopravního úřadu i rozhodnutí žalovaného je zřejmá i ze žaloby v nyní posuzovaném případě, kde cituje a odkazuje na jiná rozhodnutí žalovaného.
20. Namítá-li žalobkyně, že v době kontroly nebylo z judikatury Nejvyššího správního soudu zřejmé, že na přepravy přes aplikaci Uber dopadá zákon o silniční dopravě s poukazem na usnesení Vrchního soudu v Olomouci pod č. j. 7 Cmo 185/2017-507 ze dne 27. září 2017 a č. j. 7 Cmo 180/2017-168 ze dne 24. října 2017, žalovaný s argumentací žalobkyně nesouhlasí. Žalobkyně se dopustila protiprávního jednání v době, kdy z vyjádření Ministerstva dopravy i Magistrátu hlavního města Prahy bylo jednoznačně známo, že přepravy přes aplikaci Uber jsou taxislužbou, tento názor podpořil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 A 291/2016-136 ze dne 31. října 2017. Pokud Nejvyšší správní soud shledá v takto významné kauze, že provozování dopravy s využitím aplikace Uber je taxislužbou, lze konstatovat, že se jedná o věc obecně velmi známou. Nadto závěry v usneseních Vrchního soudu byly zcela vadné, jak následně shledal i Ústavní soud.
21. Žalobkyně, jakožto podnikatelka v silniční dopravě, měla či vědět mohla, že se dopouští jednání, které jev rozporu s právními předpisy, neboť kolem provozování přeprav prostřednictvím aplikace Uber nevládne právní vakuum. Poskytování přeprav vozidlem, které je vozidlem taxislužby, tj. evidované jako podnikatelské vozidlo v evidenci vozidel taxislužby, je jednou ze základních podmínek spolu s povinností vybavit vozidlo, kterým je poskytována přeprava, dokladem o oprávnění k podnikání. Znalost podmínek stanovených pro poskytování přeprav vozidlem do 9 osob včetně řidiče ve vnitrostátní přepravě podle požadavku cestujícího je zřejmá z udělené koncese silniční motorová doprava - osobní provozovaná vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče.
22. Co se týče polemiky žalobkyně s názorem žalovaného vyjádřeného v jiném rozhodnutí o tom,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

že je možné tamějšího dopravce považovat za člena organizované skupiny, tudíž je možné uložit

značnou sankci, tak tento názor žalovaného se opírá o obecně známou skutečnost, že společnost

Uber provozuje tuto aplikaci s velkou mediální podporou vůči cestujícím, i organizační podporou

vůči dopravcům, čemuž nasvědčuje mimo jiné i prakticky jednotné právní zastoupení.

Žalobkyni

tak v rámci spolupráce se společností Uber muselo být dobře známo, že svým jednáním získává

neoprávněnou konkurenční výhodu, i když je jednání zjevně protiprávní.

23. K námitkám žalobkyně ohledně hodnocení závažnosti a významu protiprávního jednání správními orgány, žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a dodává, že cílem právní úpravy je zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě, a to ať z hlediska rovných podmínek pro podnikání, bezpečnosti provozu a cestujících, práv cestujících nebo plnění daňových povinností.
24. Ohledně námitky, že v rámci řízení bylo jako přítěžující okolnosti posouzeno nesplnění dalších povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě, které však nejsou samostatně sankcionovatelné, neboť zákon o silniční dopravě váže povinnost jejich plnění na evidenci vozidla taxislužby, čímž mělo dojít k překročení mezí zákonného trestání, uvádí žalovaný, že při stanovování výše pokuty je přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností. V úvahách při 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.
25. V daném případě žalovaný vycházel z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona, pro který byla žalobkyni uložena sankce a k přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona přihlédl jako k přítěžující okolnosti. Při stanovení výše pokuty byly zohledněny další skutečnosti jako neoznačení vozidla střešní svítlou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně (§ 21 odst. 3 písm. c) bod 1 zákona) a jménem a příjmením, popř. obchodní firmou nebo názvem žalobkyně umístěným na vozidle (§ 21 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona), kdy tato jednání umožnila žalobkyni, aby byla v provozu neseznatelná pro kontrolní orgány a pro účastníky silničního provozu, nevybavení vozidla taxametrem (§ 21 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona) jakožto úředně ověřeným měřidlem. Současně bylo zohledněno, že byla poskytnuta přeprava řidičem, který nebyl lustrován s ohledem na rizikové přestupky či trestné činy pro cestující a účastníky silničního provozu, které byly stanoveny zákonodárci jako překážka pro provádění práce řidiče taxislužby. Existence vyjmenovaného přestupku či trestného činu podle § 9 odst. 3 zákona je rizikem pro cestující, že ze strany řidiče bude zneužito slabšího postavení cestujícího oproti řidiči. V projednávaném případě v souvislosti s tím došlo i k porušení veřejného zájmu na ochraně cestujícího a bezpečnosti silničního provozu.
26. K námitce ohledně posouzení dopadů pokuty na žalobkyni žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a uvádí, že podle zákona o odpovědnosti za přestupky jsou správní orgány povinny přihlížet při ukládání pokuty k osobním poměrům u fyzické osoby nepodnikající.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Osobní a majetkové poměry právnických osob obecně nejsou posuzovány, při uložení výše pokuty je však postupováno mimo jiné s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku a dále pak k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem v mezích maximální výše stanovené pokuty tak, aby výše uložené pokuty nebyla pro účastníka řízení likvidační. Přitom však uložená sankce musí pro obviněného představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek. V daném případě žalovaný v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

27. Žalobkyně na žádost dopravního úřadu o součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů nereagovala, i když ji dopravní úřad o ně požádal s poukazem na horní hranici pokuty přísněji trestného přestupku. Jak vyplývá ze spisu, žalobkyně ač byla vyzvána s odkazem na maximální výši pokuty za projednávané přestupky k součinnosti a doložení dokladů o osobních a majetkových poměrech, tyto nijak nedoložila a neposkytla doklady ani v rámci odvolacího řízení, ba nečiní tak ani nyní v rámci žaloby. Žalovaný se domnívá, že pokud by se žalobkyně nacházela v takové situaci, že by pro ni výše uložené pokuty byla s ohledem na její osobní a majetkové poměry nepřiměřená a likvidační, ve svém vlastním zájmu by správnímu orgánu předložila podklady potvrzující tuto tíživou situaci.
28. Žalobkyně poukazuje na průměrný výdělek v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikáři CZ-ISCO 8322, avšak podle Informačního systému o průměrném výděлку (<https://www.mpsv.cz/>) nejsou údaje diferencovány podle postavení osoby (podnikatel či zaměstnanec), ale jedná se o rozdělení podle druhu zaměstnání. Žalobkyně je však podnikatelským subjektem, a jak vyplývá z údajů veřejné části Živnostenského rejstříku, neměla pouze oprávnění podnikat v silniční motorové dopravě - osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, ale i v dalších oblastech jako jsou např. realitní činnost, správa a údržba nemovitostí, ubytovací služby, provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu. Současně osoba řidiče byla odlišná od osoby žalobkyně. Z těchto důvodů nelze průměrný výdělek řidičů malých vozidel považovat za relevantní pro posouzení likvidačního dopadu, protože případný likvidační dopad se musí posuzovat vždy vůči konkrétní situaci dané osoby, především k příjmům a jejímu majetku.
29. Žalovaný si je vědom, že rozložení plateb pokuty do splátek je fakultativní, kdy důvody pro jejich přiznání předkládá žalobkyně jako žadatel správci daně, a není na ně právní nárok. Žalovaný však zdůrazňuje, že možnost splátek v napadeném rozhodnutí nezmiňoval jako součást úvah o stanovení výše pokuty, informoval pouze žalobkyni o možnosti požádat o úhradu pokuty ve splátkách, přičemž důvody jejich přiznání jsou dány zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů a doložení těchto důvodů je na žalobkyni.
30. K poukazu žalobkyně na nepřiměřenou délku řízení s tím, že správní orgány porušily její právo na spravedlivý proces v rámci práva na projednání správní věci v přiměřené době, žalovaný uvádí, že správní řád v § 71 stanovuje, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, v případě nutnosti dalšího dokazování do 60 dnů. Jedná se o lhůty pořádkové, tedy o lhůty, jejichž porušení nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním

orgánem, jak uvedl např. Městský soud v Praze v rozhodnutí č. j. 9 Af 58/2012 - 34 ze dne 29. února 2016.

31. U ústního jednání konaného dne 19. 7. 2022 účastníci setrvali na svých stanoviscích. Soud provedl důkaz sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí týkající se průměrného hrubého měsíčního výdělku ze dne 9. 11. 2018 a pro nadbytečnost zamítl návrh žalobkyně, aby soud vyzval žalovaného k předložení rozhodnutí za obdobné skutky (viz blíže bod 47. tohoto rozsudku).
32. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
33. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
34. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě *dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“).*
35. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.*
36. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujících.*
37. Podle § 35 odst. 6 zákona o silniční dopravě *za přešupek lze uložit pokutu do a) 70 000 Kč, jde-li o přešupek podle odstavce 1, b) 350 000 Kč, jde-li o přešupek podle odstavce 2 nebo 5.*
38. Podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přešupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*
39. Soud předesílá, že správní soudy v minulosti rozhodovaly o obdobných věcech a námitkách, které uplatnili v odlišných řízeních jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem, jako v nyní projednávané věci. Soud po posouzení skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že není důvod se od předchozích rozhodnutí správních soudů odklánět, přičemž z tohoto důvodu částečně, s přihlédnutím na specifika nyní projednávané věci, na ně bude níže postupně pro úplnost odkazovat.
40. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně brojí proti způsobu dokazování před správním orgánem. Konkrétně namítá, že kontrolu nelze zahájit a provádět pouze tzv. *přizvanými osobami*, když není přítomen kontrolující. Tato námitka byla již opakovaně řešena před správními soudy a soud neshledal důvod se od ustálené rozhodovací praxe v daném případě odchýlit. Při provádění kontroly, zejména pak kontrolních nákupů jako prvního úkonu kontroly před předložením pověření ke kontrole, je zcela zásadní, aby kontrolovaná osoba nevěděla, že je kontrolována. Ať už předložením pověření ke kontrole na začátku kontroly či provádění kontroly kontrolujícími, kteří mohou být kontrolované osobě známy, 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

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

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). Přepravce 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).“* 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.“*

41. Pro tento závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016 - 22).
42. Dále se soud zabýval námitkou stran presumpce správnosti protokolu o kontrole. Jak uvedl žalovaný v písemném vyjádření k žalobě, judikatura správních soudů na krajské úrovni není v tomto případě zcela jednotná, avšak Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že protokol o kontrole je veřejnou listinou, která je nadána presumpcí správnosti a pravdivosti. Není-li tedy prokázán opak, tedy že obsah protokolu neodpovídá skutečnosti, je nutné na něj pohlížet jako na správný a pravdivý. Žalobkyně v žalobě pouze namítala, že protokol o kontrole není nadán presumpcí správnosti a bylo třeba provést další dokazování. Současně však netvrdila, že by skutečnosti z protokolu vyplývající byly nepravdivé a ani toto nedokazovala. Nelze sice tvrdit, že protokol o kontrole je za všech okolností správný a pravdivý, avšak při absenci kvalifikovaných námitek opřených o jiné důkazy je třeba na něj takto pohlížet. Soud tímto nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tj. 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 správního řádu. Totéž nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola. Z povahy věci však v těchto případech bude základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění. Nepanují-li pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, není třeba jej 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. 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. 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.

43. V posuzovaném případě soud považuje za rozhodné, že protokol o kontrole č. T/20180409/1/Hk 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 (fotodokumentace, faktura za provedenou přepravu, záznam z kontrolní jízdy ze dne 9. 4. 2018). Za tohoto stavu věci správní orgán I. stupně dostatečně zjistil skutkový stav a své závěry opřel o dostatek listinných důkazů a nepochybil tak, pokud dokazování dále nedoplňoval. Námitky v prvním žalobním bodu tedy neshledal soud důvodnými.
44. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti způsobu uložení pokuty a její výši. Soud předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal

mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87).

45. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.].
46. Soud při posuzování přiměřenosti uložené pokuty vyšel ze shora popsáných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výší uložené pokuty, tedy zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Lze konstatovat, že okolnostmi stanovení druhu a výše sankce se podrobně žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval na str. 7 až 11 rozhodnutí a též dopravní úřad na str. 8 až 10 prvostupňového rozhodnutí.
47. Za prvé stran námitky neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe soud připomíná, 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. Jednotlivé případy je třeba posuzovat individuálně a pokuty ukládané jiným přestupcům se mnohdy liší co do času spáchání, četnosti přestupků či přitěžujících a polehčujících okolností. Nelze tak přisvědčit žalobkyni, pokud naznačuje, že napadené rozhodnutí je nezdůvodněné, nepřezkoumatelné a je z tohoto postaveno na libovůli žalovaného. Soud v posuzovaném případě shledal obě napadená rozhodnutí, včetně odůvodnění výše uložené pokuty za dostatečně odůvodněná, jejichž skutkové i právní závěry korespondují s obsahem správního spisu. Z tohoto důvodu ani soud nepřistoupil k výzvě žalovaného, aby předložil jiná rozhodnutí za obdobné skutky.
48. Za druhé a za třetí žalobkyně poukazovala na to, že v době vytýkaného jednání byla judikатурní praxe nestálá, že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber, a že žalobkyně postupovala v souladu s rozhodnutími vrchních soudů, které byly korigovány až po spáchání přestupků, nemohl jí soud přisvědčit. Je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud v rámci zákonodárcem svěřeného správního uvážení dozorový orgán nejprve postihuje

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno právní posouzení vytýkaného jednání. Jestliže však určitý fenomén nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, je zcela na místě, pokud správní orgány přistoupí k přísnějšímu postihu. Tyto podmínky byly beze zbytku splněny i v případě žalobkyně. Soudu a současně zástupci žalobkyně i žalovanému je z jeho úřední činnosti známo, 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 žalobkyně spoléhala 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. 4. 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. 4. 2018 správní orgán I. stupně, resp. žalovaný postihl přísněji než v předcházejícím období (2014 – 2016).

49. Lze dodat, že touto námitkou se Městský soud v Praze zabýval i v rozsudku pod sp. zn. 14 A 180/2019-36, kde uvedl, že lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018-49, který k této skutečnosti uvedl následující: *„Dozorový orgán užívá své správní uvážení legitimním a věcně odůvodněným způsobem, souladným s § 2 odst. 4 správního řádu, pokud nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno jeho právní posouzení. Jestliže však závadný fenomén (nerespektování pravidel pro taxislužbu při přepravě prostřednictvím aplikace UBER) nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, může správní orgán přistoupit k přísnějšímu postihu“.*
50. 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.
51. Soud tak se zřetelem ke shora popsanému uzavírá, že ze správního spisu ani z jiného podkladu nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila o tom, že správní orgány v nyní řešeném případě postupovaly v neprospěch žalobkyně odchýlně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Vznesená námitka žalobkyně je v daném ohledu obecná a

spekulativní. Bylo věcí žalobkyně, aby svou námitku konkretizovala a případně precizněji označila své důkazní návrhy k takovým žalobním tvrzením. Soud přitom sdílí přesvědčení žalovaného, že zástupci žalobkyně, který dlouhodobě a opakovaně vystupuje jako zástupce dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber (o čemž si je soud sám dobře vědom ze své úřední činnosti), jsou jiné případy, v nichž správní orgány posuzovaly shodné či obdobné skutkové okolnosti, nepochybně známy.

52. Za čtvrté soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, v nichž žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýká, že jako přitěžující okolnost byla vzata skutečnost, která sama o sobě zakládá skutkovou podstatu samostatného přestupku a je postižitelná jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Soud předně konstatuje, že výčet přitěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní a správní orgány mohou či dokonce musí při řádném zdůvodnění vzít jako přitěžující okolnost i jinou skutečnost, má-li na posouzení celkové závažnosti přestupku vliv. Soud má za to, že zde k porušení žádné ze zásad správního trestání, a to ani zásady *nulla poena sine lege* nedochází. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřípustné – z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání – tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě byla totiž podražena právě pod správní delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou další (navazující) povinnosti dopravce (označení vozidla či jeho vybavení taxametrem) úzce provázány. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě tedy správní orgány nekladly žalobkyni k tíži z pohledu viny, ale zohlednily je jen v rámci stanovení výše pokuty. Takovému postupu nelze nic vytknout.
53. V posuzovaném případě žalovaný zdůraznil na straně 7 napadeného rozhodnutí, že „*Za nezbytnou podmínku pro zajištění chráněných zájmů v taxislužbě, jež je součástí systému veřejné dopravy, je bezpodmínečné zaregistrování vozidla do evidence vozidel taxislužby tím provozovatelem taxislužby, kterým bude taxislužba provozována. Následně jsou pro zaevidované vozidlo taxislužby stanoveny povinnosti jako vybavit toto vozidlo měřící sestavou taxamtru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, jejíž součástí je taxametr, měřící převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (§ 21 odst. 3 písm. d) bod 1. zákona o silniční dopravě) a označení vozidla (§ 21 odst. 3 písm. c) zákona o silniční dopravě). Skutečnost, že Vozidlo nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby pro dopravce, má zásadní vliv na odpovědnost dopravce a možnost kontroly plnění zákonem stanovených povinností. Podmínka zařazení vozidla do evidence taxislužby, označení vozidla svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI a uvedení obchodního jména dopravce, nepůsobí jen vůči cestujícímu, ale i vůči orgánům, které provádějí dozor, a samozřejmě i vůči konkurenci. Závažnost jednání dopravce je hodnocena jako vysoká, neboť význam takového jednání úzce souvisí s tím, že motivací k protiprávnímu jednání v posuzovaném případě byla zjevně snaha používat aplikaci populární především mezi turisty k provozování taxislužby za nízkého rizika kontroly.*“ Dále žalovaný konstatoval, že v tomto případě žalobkyně nejen nesplnila informační povinnosti vůči státu a cestujícím, ale především nedovoleně narušila podnikatelské prostředí. Žalovaný rovněž připomenul, že dopravní úřad poukázal na

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

dopad předmětného jednání, tedy nezajištění poskytnutí přepravy řidiči, kteří jsou držiteli oprávnění taxislužby, tedy narušování podnikatelského prostředí dopravci, kteří neplní či plní pouze část povinností zákonem stanovených povinností, čímž získávají výhodu na trhu oproti provozovatelům taxislužby dodržující předpisy upravující taxislužbu.

54. Soud shledal nepřipadnou i námitku, že takto je žalobkyně postihována za přestupky, pro které nebylo zahájeno přestupkové řízení. Při posuzování závažnosti přestupku a určování výše sankce lze (a je třeba) brát v potaz celou řadu polehčujících a přitěžujících okolností, jejichž výčet však není taxativní. Není tak vyloučeno a rovněž není neobvyklé, že při stanovení výše pokuty je k tíži přestupce přičítáno i porušení dalších zákonných povinností. Skutečnost, že pro tyto přestupky nebylo zahájeno řízení, nijak nezbavuje správní orgány možnosti posoudit nesplnění jiných zákonných povinností jako přitěžující okolnosti.
55. Za páté žalobkyně namítá, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Rovněž v tomto případě se soud se žalobkyní neztotožnil. Žalovaný žalobkyni zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořil své závěry týkající se úvahy nad případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobkyni (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. února 2012, č. j. 3 As 25/2011-68 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41), nikoliv výše samotné. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřipustně paušalizovaly závěry plynoucí z těchto rozhodnutí.
56. K samotné likvidační povaze pokuty soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen 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. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.
57. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, zdůraznil, že „*likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. (...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit,*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přiblížil k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“

58. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016-39, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem“*.
59. Z těchto závěrů zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Tyto závěry, uvedené ve shora citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu, doposud nebyly překonány a správní soudy z tam vyslovených závěrů vychází i ve své recentní rozhodovací praxi (z poslední doby srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020-46, či ze dne 23. 2. 2021, č. j. 5 As 79/2019-42).
60. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyně ve správním řízení netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit, že by pro ni mohla být uložena pokuta likvidační. Byla-li by žalobkyně přesvědčena, že prvostupňový správní orgán jí uložil pokutu v likvidační výši, bylo na ní, aby při podání odvolání konkrétně uvedla, z jakých důvodů se domnívá, že je pro ni výše uložené pokuty likvidační a svá tvrzení doložila. Žalobkyně však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v průběhu správního řízení před vydáním prvostupňového rozhodnutí ani v průběhu odvolacího řízení neuváděla, přestože byla prvostupňovým orgánem k tomuto vyzvána. Jak vyplývá ze shora označeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, které obsáhle pojednává o přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku či jiného správního deliktu, předpokládá se určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů [cit. *„bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (...)“*].
61. Namítá-li tedy žalobkyně, že žalovaný nezkoumal, zda uložená pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na stranách 9 - 10 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný touto námitkou zabýval. Soud dodává, že ověřil, že správní spis obsahuje i výpis z veřejné části živnostenského rejstříku týkající se žalobkyně, z něhož vyplývá, že žalobkyně neměla toliko oprávnění podnikat v silniční motorové dopravě - osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, ale i v dalších oblastech, např. realitní činnost, správa a údržba nemovitostí, ubytovací služby, provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu. Soud se proto ztotožňuje se žalovaným, že za této situace nelze průměrný výdělek řidičů malých

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

vozidel pro rok 2017 (ve výši **22 040 Kč**) považovat za relevantní pro posouzení likvidačního dopadu pokuty pro žalobkyni, protože případný likvidační dopad se musí posuzovat vždy s ohledem na konkrétní situaci dané osoby, především k příjmům a jejímu majetku. Žalobkyně sama však svou osobní majetkovou situaci nijak neozřejmila a to ani v průběhu soudního řízení.

62. Soud nedospěl tedy k závěru, že by uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak předmětná výše pokuty sledovala naplnění jejího sankčního i preventivního účelu. Nelze přehlédnout, že ani v žalobě žalobkyně nijak neozřejmila její majetkovou situaci, ze které by mohlo plynout, že uložená pokuta je likvidačního charakteru. Lze tedy přisvědčit žalovanému, že mu nezbylo než za absence součinnosti žalobkyně a jiných dostupných podkladů určit výši pokuty odhadem, což správní orgány učinily. Uložená pokuta dle názoru soudu splňuje preventivní a represivní účel, tedy skutečnost, že byla uložena v dostatečné výši, aby byla pro žalobkyni citelným zásahem do majetkové sféry a tím odrazovala od dalšího páčání protiprávní činnosti.
63. Za šesté nepřiléhavé považuje žalobkyně i úvahy o možnosti rozložení pokuty do splátek, protože taková možnost je fakultativní a závisí na rozhodnutí správce daně. Naopak podle soudu žalovaný správně v napadeném rozhodnutí upozornil žalobkyni, že může požádat – za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů – příslušný orgán o rozložení splatnosti pokuty do splátek. Na plauzibilitě tohoto jeho závěru přitom sama o sobě ničeho nemění žalobkyni připomínaná skutečnost, že takové žádosti nemusí být v konkrétním případě vyhověno.
64. Za sedmé správní orgány nadto pochybily, když nepromítly nepřiměřenou délku správního řízení (více než 15 měsíců) do výše ukládané pokuty. Soud se neztotožňuje ani s touto námitkou. Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Zdejší soud poukazuje např. na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, v nichž se kasační soud s podstatou žalobní argumentace žalobkyně komplexně vypořádal: „*Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplyvá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezburdí případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“.* Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchýlovat. I námitky ve třetím žalobním bodu jsou tak nedůvodné.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

65. K samotné výši pokuty soud konstatuje, že byla uložena v dolní polovině zákonné sazby a odpovídá míře závažnosti přestupků, neboť žalobkyně se dopustila dvou pochybení – nezapsání vozidla v evidenci vozidel taxislužby a jednoho méně závažného – nedisponování dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle. Výši uložené pokuty ovlivnila celá řada přitěžujících okolností, např. absence taxametru či označení vozidla. Jak soud shora uvedl, i tyto nedostatky, které by jinak byly samostatnou skutkovou podstatou přestupku, mohou být žalobkyni přičítány jako přitěžující okolnosti při stanovení výše pokuty, je-li současně zachována zásada zákazu dvojího přičítání. Správní orgány výši pokuty dostatečně podrobně odůvodnily a pokuta byla uložena v zákonných mezích.
66. S ohledem na shora uvedené soud posoudil návrh žalobkyně, aby sám přistoupil k moderaci výše pokuty. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36 vyplývá, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti.
67. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 130 000 Kč, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu, závažnosti a počtu přestupků a je způsobilá splnit svůj účel. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci splněny nebyly.
68. Soud porovnal sankční právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a odvolacím orgánem, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání právní úpravy ust. § 35 odst. 7 (dříve 6) zákona o silniční dopravě vyplývá, že tomu tak není a že na sankcionování přestupku se pro žalobkyni nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro ni nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit.
69. Na základě shora uvedeného tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako zamítl.
70. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 19. července 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu