



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2020, č. j. 3/2020-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 A 18/2020-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2020, č. j. 3/2020-190-TAXI/3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru dopravních agend (dále jen „*prvostupňový správní orgán*“) ze dne 14. 1. 2019, č. j. MHMP 86905/2019 (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým prvostupňový správní orgán uznal žalobce vinným z přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“), kterých se dopustil tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby byl

ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání, a v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě provozoval taxislužbu vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Změna prvostupňového rozhodnutí spočívala v doplnění data (nebyl uveden rok „2018“) a slovního spojení „nebo jeho kopie“ do výroku A) a ve snížení uložené pokuty na částku 115 000 Kč.

[2] Žalobou se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v alternativním petitu pak změny výše uložené sankce. Namítal nezákonnost řízení, neboť správní orgány vycházely z předpokladu o správnosti protokolu o kontrole a neprovedly řádné dokazování. Poukazoval na to, že z výroku prvostupňového správního rozhodnutí není zřejmé, jakého porušení povinnosti se měl dopustit, a rozhodnutí je proto nesrozumitelné. Žalobce brojil rovněž proti uložené sankci; ta je dle jeho názoru nezákonná, neboť neodpovídá skutkově shodným případům. K tomu navrhl jako důkazy rozhodnutí žalovaného za obdobné skutky ve stejném období. Tvrdil, že v době provedené kontroly nebylo zřejmé, že na přepravu dle aplikace Uber dopadá zákon o silniční dopravě, jak uvedl žalovaný. Dále nesouhlasil s posouzením polehčujících a přitěžujících okolností a hodnocením závažnosti a významu protiprávního jednání. Doplnil, že mu byla uložena nepředvídatelná, zjevně nepřiměřená a likvidační sankce; žalovaný měl dle jeho názoru přihlídnout k jeho majetkovým a osobním poměrům, neboť je fyzickou osobou podnikající. Úvahy o rozložení pokuty do splátek ve smyslu § 156 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „*daňový řád*“), označil za nepřipadné, neboť tato možnost je fakultativní. Závěrem namítal, že výše uložené sankce měla být posuzována také s ohledem na délku trestního řízení správního.

I. A Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 A 18/2020-42 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Předeslal, že o obdobných námitkách již několikrát rozhodoval a neshledal po posouzení skutkového a právního stavu důvod pro to, aby se od předchozích rozhodnutí správních soudů odchýlil. Uvedl, že protokol o kontrole je dle judikatury Nejvyššího správního soudu veřejnou listinou nadanou presumpcí správnosti a pravdivosti. Navíc součástí spisu byly další listinné doklady. Při absenci kvalifikovaných námitek je na protokol nutno pohlížet jako na správný a pravdivý. Neshledal důvodnou ani námitku nesrozumitelnosti popisu skutku ve výroku; zrušení napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu by považoval za přepjatý formalismus.

[4] Dále se městský soud zabýval námitkou brojící proti způsobu uložení pokuty a její výši. Ukládání trestu je založeno na zásadách zákonnosti a individualizace trestu. Správní soud při posuzování zákonnosti přezkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální a nevybočují ze zásad logiky a jestli nebylo překročeno či zneužito správního uvážení a zda není uložena pokuta likvidační. Městský soud konstatoval, že v posuzované věci se správní orgány okolnostmi stanovení druhu a výše sankce ve svých rozhodnutích podrobně zabývaly.

[5] K námitce neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe, městský soud odkázal

pokračování

na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že správní praxe představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoliv změny a rozdíly stanovení výše pokut v jednotlivých případech. Navíc pokud správní orgán řádně zdůvodní výši ukládané pokuty, není povinen své závěry doplňovat specifikací jiných skutkově shodných případů k doložení její přiměřenosti. Obě správní rozhodnutí shledal městský soud dostatečně odůvodněnými; napadené rozhodnutí rovněž vysvětlilo postupné zvyšování pokut v případech řidičů využívajících aplikaci Uber. Neobstála ani argumentace usneseními Vrchního soudu v Olomouci; jimi zastávaný právní názor byl již překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136. K naplnění skutkové podstaty přestupků žalobcem došlo přitom až dne 26. 2. 2018, tedy až po vyhlášení tohoto rozsudku, který byl relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob pomocí uvedené aplikace, přičemž profesionální subjekt poskytující služby v tomto oboru se měl s tak zásadními judikatorními závěry seznámit. Z uvedeného důvodu městský soud nepřistoupil k doplnění dokazování rozhodnutími žalovaného za obdobné skutky v průběhu let 2017 – 2018 pro nadbytečnost; neměl pochybnost o stoupající tendenci výše ukládaných pokut tak, jak je popsáno v napadeném rozhodnutí.

[6] Námitku rozhodování s ohledem na politické zadání ve věcech používání aplikace Uber označil městský soud za obecnou a čistě spekulativní. Důvodnou neshledal ani argumentaci nesprávným posouzením polehčujících a přitěžujících okolností. Žalobce odkazoval na dvě rozhodnutí žalovaného, ve kterých byly uloženy pokuty ve výši 100 000 Kč a 80 000 Kč; městský soud jimi nedoplnil dokazování pro nadbytečnost, neboť vyšel z tvrzení žalobce „o polehčujících okolnostech, které byly vzaty v těchto rozhodnutích ve zřetel žalovaným, a žalovaný je ve svém vyjádření nijak nezpochybnil.“ Uvedl také, že žalovaný snížil výši uložené pokuty právě s ohledem na polehčující okolnosti, na které upozorňoval žalobce. Navíc se dle městského soudu uložená pokuta nijak výrazně neodlišovala od pokut v žalobcem poukazovaných rozhodnutích, nedosahovala ani poloviny horní hranice zákonné sazby a její výše byla řádně odůvodněna. Městský soud nepřisvědčil ani argumentaci ohledně posouzení skutečnosti zakládající skutkovou podstatu jako přitěžující okolnosti. Konstatoval, že výčet v § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, je demonstrativní, a správní orgán musí zohlednit všechny skutečnosti mající vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Neporušil tak ani žádnou ze zásad správního trestání.

[7] Stran likvidační povahy pokuty odkázal městský soud na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133; upozornil, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, podrobně zjišťovat poměry tam, kde bude s ohledem na výši do úvah přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele vyplývající z dosavadního průběhu správního řízení zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Zdůraznil také, že žalobce k tomu ve správním řízení netvrdil žádné konkrétní skutečnosti, ačkoliv byl prvostupňovým orgánem vyzván. Mohl také uvést a doložit relevantní důvody v odvolání. Svoji majetkovou situaci navíc neozřejmil ani v žalobě. Městský soud k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, které součinnost pachatele k zjištění jeho osobních a majetkových

poměrů předpokládá. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, odmítl i žalobcův názor, že pokuta měla být snížena s ohledem na délku správního řízení. Pro úplnost dodal, že správní řízení o délce 20 měsíců nelze považovat za nepřiměřeně dlouhé.

[8] Závěrem městský soud shrnul, že byla splněna kritéria pro uložení pokuty v dané výši a nepřistoupil tedy k její moderaci; smyslem té není hledání ideální výše sankce, nýbrž její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o její adekvátnosti a spravedlnosti.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[9] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel uvádí, že přestupkové řízení v jeho věci je bezpochyby pokládáno za řízení týkající se trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a postupy správních orgánů a správních soudů jsou ohraničeny základními mantinely právního státu. Namítá porušení svého práva na spravedlivý proces.

[11] Brojí proti neprovedení navržených důkazů (rozhodnutí žalovaného) k prokázání odlišné správní praxe; má za to, že městský soud „*flagrantně porušil judikatorní závěry, které (dokonce – sic!) sám alibisticky cituje*“. Odůvodnění soudu, proč pro nadbytečnost navržené důkazy neprovedl, považuje za nesmyslné, a úvahy o přiměřenosti uložené pokuty za zmatené, smyšlené a ničím nepodložené. Úvaha v bodě [52] napadeného rozsudku se dle stěžovatele přičí logice právního uvažování, neboť je názoru, že v něm městský soud mimoděk posuzuje důkazy, které odmítl provést.

[12] Následně se stěžovatel zabývá dvěma rozhodnutími žalovaného z hlediska okolností a výše uložené sankce. Specifikoval, že se jedná o rozhodnutí ze dne 25. 9. 2019, č. j. 123/2019-190-TAXI/3 (dále jen „rozhodnutí č. 1“), a o rozhodnutí ze dne 18. 10. 2019, č. j. 147/2019-190-TAXI/3 (dále jen „rozhodnutí č. 2“). Označuje za zcestné odůvodnění městského soudu, že výše pokut není nijak výrazně odlišná. Rozdíl 30 000 Kč je dle stěžovatele oním namítaným porušením správní praxe a nemůže ho ospravedlnit argument, že udělená pokuta nedosahuje ani poloviny horní hranice zákonné sazby (350 000 Kč). Stěžovatel uzavírá, že pokud jsou ve správní praxi ukládány pokuty v různé výši ve shodných případech, nemůže městský soud bez řádného dokazování dovozovat zákonnost správní praxe v případě žalobce. Napadený rozsudek proto stěžovatel považuje za nezákonný.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že stěžovatel ve své kasační stížnosti rozporuje pouze výši uložené pokuty s ohledem na správní praxi, kterou dokládá rozhodnutími, u kterých na základě polehčujících okolností dovozuje, že se jedná o skutkově obdobné případy. S tím však žalovaný nesouhlasí; upozorňuje, že stěžovatel byl shledán vinným z přestupků dle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, a nejedná se o stejné skutkové okolnosti jako

pokračování

v případech spáchaného přestupku dle § 35 odst. 2 písm. n) téhož zákona. Dále se vyjadřuje ke dvěma rozhodnutím navrženým k důkazu; opakuje, že se v nich nejedná o obdobné skutkové okolnosti. Uvádí, že případ řešený rozhodnutím č. 1 se stal asi o 3 měsíce dříve, tedy cca 2,5 měsíce po rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 291/2016, a polehčující okolností bylo, že se dopravce stal držitelem oprávnění řidiče taxislužby cca 2 měsíce po přepravě. Ve druhém rozhodnutí se dopravce dopustil týchž přestupků necelého půl roku po rozsudku Nejvyššího správního soudu, avšak oprávnění řidiče taxislužby mu bylo uděleno již před provedenou kontrolou. Dodatečné získání oprávnění je považováno za polehčující okolnost, není však postaveno na roveň okolnosti, kdy přeprava byla provedena držitelem tohoto oprávnění. Žalovaný konstatuje, že ukládání mírně vyšších pokut lze odůvodnit také tím, že byly mediálně prezentovány podmínky, které budou uvedeny v Memorandu o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území ČR mezi Českou republikou a společností UBER B.V. Doplnuje také, že žalobce získal oprávnění řidiče taxislužby asi 3 týdny po kontrole a nezaevidování vozidla jako vozidla taxislužby napravil až zhruba 2 měsíce po kontrole. Žalovaný rovněž přikládá ke svému vyjádření další rozhodnutí, kterými dokládá neodchýlení se od správní praxe. Ta byla bezpochyby zástupci stěžovatele známa, neboť i v těchto případech zastupoval přestupce. Žalovaný uzavírá, že stěžovatel jakožto podnikatel v daném oboru vědět mohl a měl, že se dopouští jednání, které je v rozporu s právními předpisy. Navíc ke spáchání přestupku došlo téměř půl roku po zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uvádí, že rozsudek napadá z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. O nepřezkoumatelný rozsudek se může jednat v případě nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Stěžovatel namítá vadu řízení před soudem, kterou spatřuje v neprovedení navržených důkazů. Nepřezkoumatelnost pak spatřuje v tom, že městský soud tyto neprovedené důkazy hodnotí.

[18] K obsahu pojmu samotného se Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjadřoval, odkazuje proto na své rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, dle kterého „[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně je jeho výrok vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze

rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. [...] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“

[19] Zdejší soud rovněž k této otázce již vyslovil, že přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomu přistupovat zcela dogmaticky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Platí, že z odůvodnění jako celku musí být jasný názor soudu na aspekty rozhodované věci. Nelze „povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozsudku nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které není způsobilé přezkumu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro něž bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[20] Proto zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jak městský soud rozhodl, rozsudek není vnitřně rozporný a netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a jasně uvedl, proč neshledal žalobní námitky důvodnými, přičemž toto odůvodnění neopírá o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem. Co se týče námitky, že městský soud posuzuje k důkazu neprovedená rozhodnutí z hlediska výše pokuty (skutkového stavu), ani tu neshledal kasační soud důvodnou – je zřejmé, že městský soud vyšel z tvrzení žalobce nezpochybněných žalovaným v jeho vyjádření. Po posouzení předmětného kasačního důvodu Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek tvrzenou vadou nepřezkoumatelnosti netrpí; uplatněnými námitkami se bude zabývat dále v odůvodnění tohoto rozsudku.

[21] Stěžovatel brojí proti postupu městského soudu, který pro nadbytečnost neprovedl důkaz dvěma rozhodnutími žalovaného, která stěžovatel v žalobě označil. K tomu uvedl, že žalovaný v obdobných případech ukládá pokuty ve výši pod 100 000 Kč; v těchto případech dle něj byl dopravce držitelem oprávnění řidiče taxislužby nebo tuto podmínku dodatečně splnil a zaevidoval si vozidlo jako vozidlo taxislužby. Stěžovatel specifikoval, že v rozhodnutí č. 1 dopravce nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, tuto povinnost následně splnil a byla mu udělena pokuta ve výši 100 000 Kč, a v rozhodnutí č. 2 dopravce byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, zaevidoval vozidlo a byla mu udělena pokuta ve výši 80 000 Kč.

[22] K tomu žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se v odkazovaných případech nejedná o obdobné okolnosti. Dodatečné získání oprávnění řidiče taxislužby je

pokračování

považováno za polehčující okolnost a není postaveno na roveň situaci, kdy byla přeprava provedena držitelem oprávnění řidiče taxislužby.

[23] Městský soud považoval provedení navržených důkazů za nadbytečné; svůj postup odůvodnil tím, že vyšel z tvrzení o polehčujících okolnostech uváděných stěžovatelem, které žalovaný ve svých rozhodnutích vzal v potaz, a které nijak nezpochybnil ve svém vyjádření.

[24] Při soudním přezkumu rozhodnutí nemusí soud provést veškeré navržené důkazy. Platí však, že pokud soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí takový postup přesvědčivě odůvodnit (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, nebo ze dne 9. 11. 2006, č. j. 1 Azs 218/2004-89). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 147/2004-89 dále plyne, že *„neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potenci. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.“*

[25] Předmětná rozhodnutí stěžovatel navrhl k prokázání existence odlišné správní praxe žalovaného. Co se týče ustálené správní praxe samotné, lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát uvedl, že *„princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní“*. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání *„ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“* Jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012-27, *„[z]ávěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu.“* Stěžovatel sice označil rozhodnutí dvě; v rozhodnutí č. 2 je však významná skutečnost, že dopravce byl v okamžiku kontroly držitelem oprávnění řidiče taxislužby, což samo o sobě odůvodňuje nižší pokutu. Fakt, že městský soud tuto skutečnost nezohlednil při svém posouzení, nemohl jít k tíži stěžovatele a ani nemohl mít vliv na výrok napadeného rozsudku. Lze přitom také podotknout, že zástupce stěžovatele má značný přehled o rozhodovací praxi správních orgánů i správních soudů v obdobných případech, neboť v nich pravidelně vystupuje jako zástupce řidičů a dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2022, č. j. 1 As 99/2021-50), a označil přitom pouze tato dvě rozhodnutí k prokázání

ustálené správní praxe, z nichž u jednoho sám poukázal na významnou skutečnost, které bezpochyby hrála roli při vyměřování výše pokuty. Nejvyšší správní soud podotýká, že by nebylo možné na základě dvou rozhodnutí ustálenou správní praxi prokázat.

[26] Je třeba také připomenout, že i kdyby ustálená správní praxe žalovaného prokázána byla, Nejvyšší správní soud trvá pouze na relativní vázanosti správních orgánů dosavadní správní praxí, neuplatňuje ji absolutně. Platí, že správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541). Za stěžejní závěr tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud považuje to, že správní praxe při ukládání pokut brání neodůvodněným excesům při správním trestání (obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119). Za takovýto neodůvodněný exces zakládající právo správního soudu zrušit přezkoumávané rozhodnutí ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu však nelze považovat to, že žalovaný uložil stěžovateli o 35 000 Kč a 15 000 Kč vyšší pokutu, ačkoliv se ve druhém případě mělo jednat o spáchání stejných přestupků a stejné okolnosti. Kasační soud se ztotožňuje se závěrem, že tato odchylka by nepředstavovala zásadní odklon od ustálené správní praxe v případě, že by byla prokázána její existence.

[27] Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou stěžovatele, že úvaha městského soudu o tom, že rozdílná výše pokut v posuzovaném případě není nijak výrazně odlišná, je zcestná. Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že rozdíl mezi pokutou uloženou stěžovateli a pokutou uloženou rozhodnutím č. 1 je 15 000 Kč, a v případě rozhodnutí č. 2 je to 35 000 Kč, nikoliv 30 000 Kč, jak tvrdí stěžovatel. Nelze všeobecně říci, zda rozdíl 35 000 Kč je „nijak výrazně neodlišující se“. Rozdílnost ve výši uložených pokut je třeba posuzovat i s ohledem na maximální možnou výši pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit; koneckonců tak učinil i městský soud. Pokud je horní hranice zákonné sazby za přestupek 350 000 Kč, jak je tomu i v posuzovaném případě, nelze rozdíl 35 000 Kč označit za exces; v případě, kdy by horní hranice zákonné sazby byla např. 70 000 Kč, bezpochyby by bylo na místě zabývat se okolnostmi, které správní orgán vedly k takovému odlišení výše pokuty od pokut ukládaných v jiných obdobných případech. V rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]okud by bylo v řízení prokázáno, že skutečně existuje ustálená správní praxe týkající se výše pokut ukládaných ve srovnatelných případech a že pokuta uložená stěžovateli mnohonásobně takovouto obvyklou výši pokuty přesahuje, aniž by odlišný postup byl žalovaným dostatečně odůvodněn, pak by se mohlo jednat o důvod nezákonnosti z důvodu porušení § 2 odst. 4 správního řádu a principu ochrany legitimního očekávání vyplývajícího z ústavního pořádku (srov. k tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS).“ (zvýraznil soud). Takové porušení však v posuzovaném případě Nejvyšší správní soud neshledal.

[28] Navíc již v napadeném rozhodnutí bylo uvedeno, že docházelo k postupnému zvyšování pokut, neboť byly posuzovány jednotlivé případy s ohledem na vývoj ohledně náhledu na charakter činnosti dopravců a řidičů využívajících aplikaci Uber, kdy se nejprve jednalo o novou službu, marketingově i mediálně prezentovanou jako sdílená ekonomika,

pokračování

následně bylo postaveno najisto a vešlo ve známost, že se jedná o taxislužbu (viz str. 9 napadeného rozhodnutí). S tímto argumentem se ztotožnil i městský soud.

[29] K tvrzení stěžovatele, že „*správní soudy nedodržují základní zásadu týkající se důkazního břemene*“, co se správní praxe týče, Nejvyšší správní soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132); pokud stěžovatel porušení správní praxe tvrdí, musí své tvrzení doložit. Přitom pokud se nejedná o tvrzení nepodložené, neměl by být problém označit důkazy, na kterých se zakládá.

[30] Lze připustit, že odůvodnění rozsudku městského soudu mohlo být v tomto ohledu preciznější, ovšem není vadný postup, pokud městský soud vyjde z žalobních tvrzení shodných s tvrzeními žalovaného. Městský soud tedy nepochybil, jestliže navržené důkazy neprovedl. Stěžovatel se mylí, pokud označuje úvahy městského soudu za nesmyslné; to, že městský soud vyjde z tvrzení žalobce (a žalovaného) o tom, že v odkazovaných případech byly uloženy nižší pokuty, než byla pokuta uložena stěžovateli, neznamená, že musí učinit závěr o existenci ustálené správní praxe, dle které by i stěžovateli měla být uložena pokuta nižší, případně závěr o tom, že výše pokuty uložena stěžovateli je excesem.

[31] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pochybil v údajích, že dopravce v rozhodnutí č. 2 nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby; z žalobních tvrzení plyne, že přestupce v tomto případě držitelem oprávnění byl a žalovaný na to reagoval vyjádřením, že tento případ nelze srovnávat se situací, kdy přestupce získal oprávnění až dodatečně po provedené kontrole.

[32] Kasační soud proto hodnotil, zda toto pochybení v argumentaci městského soudu mohlo mít vliv na přezkoumatelnost či zákonnost napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že nejde o tak významný údaj, aby sám o sobě zapříčinil nepřezkoumatelnost rozsudku. S ohledem na výše konstatovaný význam správních rozhodnutí pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného, soud dále dospěl k závěru, že se nejedná o pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku; výrok rozsudku by byl stejný i při jeho přesnějším odůvodnění.

[33] Pochybení neshledal kasační soud ani v nepřistoupení k moderaci uložené sankce. Jak správně uvedl městský soud, smyslem té není hledání ideální výše sankce, nýbrž její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o její adekvátnosti a spravedlnosti. V posuzovaném případě naplnění těchto podmínek Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem neshledal.

[34] Rozhodnutí žalovaného nevykazuje žádný znak libovůle, který by byl projevem excesu z diskreční pravomoci správních orgánů, výše uložené pokuty nepředstavuje zásadní odklon ani od stěžovatelem zmíněných případů; tyto by navíc ani nebyly způsobilé prokázat existenci ustálené správní praxe. Kromě toho žalovaný už v napadeném rozhodnutí upozornil na mírné zvyšování ukládaných pokut s ohledem na vyjasnění podmínek při poskytování přepravy přes aplikaci Uber.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu