



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráky ve věci žalobkyně: **RALIN s. r. o.**, K Dubu 176, Vestec, zastoupené advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 21. 5. 2019, čj. 59/2019-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2021, čj. 10 A 116/2019-49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS se v této věci zabývá postihováním dopravce platformy *Uber*. Rozsudek neřeší žádné nové otázky, ke všem námitkám se judikatura už dříve vyjádřila.

1. Popis věci

[2] Magistrát hlavního města Prahy shledal žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Přestupky spočívaly v tom, že žalobkyně provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, a nezajistila, aby při poskytování taxislužby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč.

[3] Přestupky žalobkyně spáchala dne 19. 3. 2018, kdy mezi 10:00 až 10:11 poskytla na základě objednávky provedené v mobilní aplikaci *Uber* přepravu cestujícím – pracovníkům magistrátu. Kontrola byla zahájena ihned po ukončení jízdy a informace získané pracovníky magistrátu během jízdy byly následně použity ve správním řízení.

[4] Proti rozhodnutí magistrátu podala žalobkyně odvolání, se kterým ale u Ministerstva dopravy neuspěla. Žalobkyně se proto bránila u Městského soudu v Praze, i ten její žalobu zamítl.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[5] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně kasační stížností (dále proto bude označována jako *stěžovatelka*). V ní namítla, že správní orgány i městský soud nesprávně posoudily přitěžující okolnosti. Stěžovatelce nemůže přitížit, že nesplnila povinnosti náležící výhradně provozovateli evidovaného vozidla taxislužby. Stěžovatelčino vozidlo ovšem evidováno nebylo, a tak jí nelze klást k tíži, že neoznačila vozidlo střešní svítilnou s nápisem taxi a názvem dopravce, nevybavila ho taxametrem a nezajistila, aby byl řidič vozidla držitelem oprávnění řidiče taxislužby. K tomu je povinen jen provozovatel evidovaného vozidla taxislužby, na stěžovatelku proto tyto povinnosti nedopadají a nelze ji trestat za jejich nesplnění. Za přitěžující okolnost dále nelze považovat možné ohrožení vedení účetnictví nebo porušení ochrany spotřebitele, neboť stěžovatelka za jízdu vystavila fakturu. Přitěžující okolností nemůže být ani nepodložené tvrzení ministerstva, že stěžovatelka spáchala přestupek v organizované skupině dopravců platformy *Uber*.

[6] Ministerstvo pak nezkoumalo ani stěžovatelčiny majetkové poměry. Není proto jisté, zda uložená pokuta nebude pro stěžovatelku likvidační. Městský soud k tomuto pochybení nepřihlédl, naopak sám nepřipustně dotvářel úvahy ministerstva, například zkoumal stěžovatelčiny účetní uzávěrky.

[7] Ministerstvo i městský soud navíc nepřihlédly k tomu, že výše pokuty byla nepřiměřená délce řízení. Protože řízení trvalo nepřiměřeně dlouho, měla být pokuta nižší.

Vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Ministerstvo souhlasilo se závěry městského soudu. Přitěžující okolností může být podle něj i nesplnění povinnosti, která by stěžovatelku stíhala, kdyby své vozidlo řádně evidovala. Tato nesplněná povinnost totiž svědčí o míře společenské škodlivosti stěžovatelčina činu a hraje roli při stanovení výše pokuty. Stěžovatelka navíc přestupek spáchala jako součást organizované skupiny dopravců, kteří jsou propojení platformou *Uber*. O tom stěžovatelka mohla vědět, neboť ministerstvo na tuto problematiku dlouhodobě upozorňuje.

[9] Ministerstvo nemusí vždy posuzovat majetkové poměry přestupců, obzvláště jde-li o právnickou osobu. Posoudí je jen tehdy, pokud by pokuta byla pro přestupce likvidační. To ovšem stěžovatelka konkrétně netvrdila ani ničím nedoložila. Naopak pokutu ihned zaplatila.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[11] Dopravce se dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby v každém vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie [§ 35 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o silniční dopravě]. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 70 000 Kč [§ 35 odst. 6 písm. a) téhož zákona].

[12] Dopravce se dopustí přestupku také tím, že provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Dopravce totiž smí provozovat taxislužbu jen vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby [§ 35 odst. 2 písm. w) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě]. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 350 000 Kč [§ 35 odst. 6 písm. b) téhož zákona].

[13] Přitěžující okolností může být zejména to, že pachatel při spáchání přestupku využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě; spáchal více přestupků; spáchal přestupek opakovaně; zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce; spáchal přestupek jako člen organizované skupiny; nebo spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí [§ 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].

[14] Soud také připomíná, že činnost vykonávanou pro platformu *Uber* je podle ustálené judikatury třeba považovat za provozování taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě (rozsudky velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, *Uber Spain*, C-434/15, a ze dne 10. 4. 2018, *Uber France*, C-320/16; nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17, a ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20; z judikatury NSS například rozsudek ze dne 30. 4. 2020, čj. 5 As 255/2019-32, body 29 až 31).

[15] Všechny uvedené námitky NSS už řešil (například rozsudky ze dne 20. 5. 2021, čj. 1 As 373/2020-40; nebo ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020-35; v obou věcech zastupoval přestupce stejný advokát jako nyní). Níže tedy zrekapituluje již vyřčené a přezkoumá, zda tyto závěry platí i ve stěžovatelčině situaci.

Přitěžující okolnosti

[16] NSS nesouhlasí s námitkou, podle které správní orgány a městský soud nesprávně posoudily přitěžující okolnosti.

[17] Zákonný výčet přitěžujících okolností je demonstrativní (§ 40 zákona o odpovědnosti za přestupky). Správní orgán proto může v odůvodněných případech přihlídnout i k jiným okolnostem, které svědčí o závažnosti přestupku. To ovšem neznamená, že by mohl k těmto okolnostem přihlížet jak z pohledu viny, tak při ukládání trestu. Šlo by totiž o nepřipustné dvojí přičítání, které odporuje zásadě *ne bis in idem*. To se ale v projednávané věci nestalo.

[18] Správní orgány stěžovatelku trestaly za nedostatečnou evidenci vozidla a za chybějící doklad. To, že stěžovatelka neoznačila vozidlo střešní svítlnou s nápisem taxi a názvem dopravce, nevybavila ho taxametrem a nezajistila, aby byl řidič vozidla držitelem oprávnění řidiče taxislužby, správní orgány hodnotily jen při uložení pokuty. Tyto

okolnosti přepravy totiž odlišily stěžovatelčino jednání (stěžovatelka vozidlo nezaevidovala a zároveň nesplnila ani další zákonné požadavky) od pouhého administrativního pochybení (provozovatel vozidlo sice nezaevidoval, ale jinak splnil všechny další zákonné požadavky). Okolnosti přepravy tak svědčily o závažnosti a společenské škodlivosti činů, za které je stěžovatelka trestána. Nebyly však samostatným předmětem řízení, ani nebyly stěžovatelce přičítány při posuzování viny a trestu zároveň. K tomu ostatně dospěl už městský soud.

[19] NSS ve shodě s městským soudem považuje za správnou také úvahu, že okolnosti přepravy – především chybějící taxametr – mohou ohrozit zájem na ochraně spotřebitele a na řádném vedení účetnictví. To nelze zhojit ani vystavením faktury. Spotřebitel (případně správní orgán) si totiž nemohl kvůli chybějícímu taxametrů jednoduše ověřit, zda mu byla účtována správná částka.

[20] Přesvědčivé není ani stěžovatelčino tvrzení, že jí nelze přičítat účast v organizované skupině dopravců platformy *Uber*, kteří navíc nejsou žádnou zločineckou skupinou. Soud připouští, že není zcela vhodné označovat tyto dopravce za *organizovanou skupinu*, neboť toto spojení se obvykle používá právě pro *organizovanou zločineckou skupinu* podle trestního práva. Soud ale zároveň chápe, proč ministerstvo k tomuto označení přistoupilo. Dopravci, kteří nabízejí své služby na platformě *Uber*, nevykonávají svou činnost samostatně. Platforma jim nejen poskytuje široké právní zázemí a zastoupení, ale má i rozhodující vliv na podmínky poskytovaných služeb: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplatí dopravci, a také kontroluje kvalitu vozidel či chování řidičů (rozsudek ve věci *Uber Spain*, bod 39). Ministerstvo označením *organizovaná skupina* upozorňovalo právě na toto zvláštní seskupení dopravců. Nešlo tedy o obvinění ze zapojení do *organizované zločinecké skupiny*.

[21] Krom toho navazovalo ministerstvo svými tvrzeními na závěry rozsudku *Uber Spain*, a tak nebylo nezbytné, aby je prokazovalo. Další dokazování považoval za nadbytečné i městský soud, neboť podle něj neměla stěžovatelčina účast v organizované skupině vliv na výši uložené pokuty. To NSS nepovažuje za přesné: ministerstvo k této přítěžující okolnosti přihlédlo na straně 6 svého rozhodnutí. Tato dílčí nepřesnost však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Majetkové poměry

[22] Soud neshledal důvodnou ani námitku, podle které ministerstvo nezkoumalo stěžovatelčiny majetkové poměry.

[23] Majetkové poměry přestupce jsou okolností významnou pro určení druhu a výměry správního trestu. Samy o sobě sice nevedou k uložení nižšího trestu, vedou ale k jeho individualizaci tak, aby uložený trest splnil své funkce a zároveň nebyl pro přestupce likvidační. Správní orgán by proto měl přihlížet k majetkovým poměrům při určení druhu a výměry sankce. Významnou roli při zjišťování majetkových poměrů potom hraje sám přestupce, který může nejlépe popsat a prokázat své poměry. Pokud ale své majetkové poměry neuvede ani nedoloží, může správní orgán vyjít jen z údajů, které vyplynuly ze správního řízení. Jestliže tento postup nevede k přesnému výsledku, může si správní orgán udělat základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení vlastním

pokračování

odhadem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

[24] Stěžovatelka své osobní a majetkové poměry po celou dobu řízení neprokázala. Magistrát ji k tomu přitom vyzval už v oznámení o zahájení řízení, kde ji zároveň poučil, že pokud své poměry neprokáže, stanoví je odhadem. To se také stalo. Protože stěžovatelka ke svým majetkovým poměrům nic neuvedla, magistrát je odhadl a uložil jí pokutu ve výši obvyklé pro tento druh přestupku. Stěžovatelka ani v odvolání – i když namítala likvidační dopady pokuty – své poměry neupřesnila. Ministerstvo proto při hodnocení likvidačních dopadů pokuty vycházelo z toho, že je stěžovatelka právnickou osobou se základním kapitálem 200 000 Kč, provozuje taxislužbu v Praze a netvrdí, že by se její majetkové poměry výrazně lišily od jiných provozovatelů taxislužby. Ministerstvo se proto ztotožnilo s uloženou pokutou.

[25] Stěžovatelka až ve správní žalobě navrhla, aby se její majetkové poměry prokázaly účetními závěrkami za roky 2017 a 2018. Těmi městský soud provedl důkaz a zjistil, že ačkoliv stěžovatelka vykázala za oba roky příjem jen v řádu několika desítek tisíc, její obrat se pohybuje v řádu milionů. Městský soud proto usoudil, že je stěžovatelka ekonomicky aktivní a výdělečná. Její majetkové poměry však nemohl blíže odhadnout, neboť stěžovatelka za jedenáct let své existence zveřejnila jen tyto dvě účetní závěrky.

[26] NSS považuje obecně postup správních orgánů za správný: vycházely z dostupných informací, čemuž přizpůsobily i výši pokuty. Je sice pravda, že mohly vzít v úvahu i účetní závěrky, jak ale uvedl městský soud, nešlo o vadu, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ani postup městského soudu nelze hodnotit jako nezákonný. Městský soud jen reagoval na žalobní námitku, ve které stěžovatelka navrhla provést důkaz účetními závěrkami. Ty městský soud správně provedl a vyhodnotil. Jeho postup proto nelze považovat za nepřipustné dotváření úvah ministerstva, jak namítá stěžovatelka.

Nepřiměřená délka řízení

[27] Nelze nakonec přisvědčit ani tomu, že by výše pokuty byla nepřiměřená délce řízení, ostatně nepřiměřená nebyla ani délka samotného řízení.

[28] Stěžovatelka se v tomto ohledu dovolává judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *trestního obvinění* (kam podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod spadá i přestupkové řízení). Evropský soud pro lidská práva však výslovně nepožaduje, aby smluvní státy kompenzovaly nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Vnitrostátní zákonodárce může takové kritérium zavést; ten český to činí výslovně jen u trestů v trestním řízení (§ 39 odst. 3 trestního zákoníku; také rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28, bod 21; nebo čj. 5 As 374/2020-35, bod 41).

[29] V tomto případě magistrát zahájil řízení dne 10. 5. 2018 (doručeno oznámení o zahájení řízení) a skončil je 25. 5. 2018 (doručeno rozhodnutí o přestupku). Řízení u magistrátu trvalo patnáct dní, proběhlo tedy v mezích zákonné lhůty. Řízení před ministerstvem bylo zahájeno dne 25. 5. 2018 (doručeno odvolání) a trvalo až do 21. 5. 2019 (doručeno rozhodnutí o odvolání). Řízení u ministerstva trvalo téměř rok, čímž

ministerstvo překročilo pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí. Dopustilo se tak vady správního řízení. Ta ovšem nemá žádný vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (výši pokuty nevyjímaje).

4. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; ministerstvu nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. února 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu