



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

Rivica s.r.o., IČ 06465218,
se sídlem Donatellova 2003/6, Praha 10,
zast. Mgr. Janem Boučkem,
advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti
žalovanému

Ministerstvo dopravy,
se sídlem: nábrž. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č.j. 74/2019-190-TAXI/5,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č.j. 74/2019-190-TAXI/5 a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 25. 6. 2018, č.j. MHMP 1010587/2018, a ze dne 24. 10. 2018, č.j. MHMP 1656669/2018, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Shodu s prvopisem potrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Magistrát hlavního města Prahy žalobkyni uložil rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 ve společném řízení pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Dalším rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu ve výši 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalovaný zároveň zrušil rozhodnutí magistrátu ve věci přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě spáchaného dne 22. 1. 2018 a v tomto rozsahu řízení zastavil. Žalovaný dále uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a započtl kauci 50 000 Kč podle § 35f odst. 2 zákona o silniční dopravě.
2. Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, č.j. 8 A 103/2019-46, zrušil rozhodnutí žalovaného i obě rozhodnutí magistrátu. Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2022, č.j. 10 As 28/2022-26 zrušen pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Městský soud v Praze proto věc opětovně projednal a rozhodl.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. V první žalobní námitce žalobce namítá postup žalovaného, který až v odvolacím řízení spojil dvě odděleně vedená řízení o přestupku do jednoho řízení a rozhodl o nich jediným rozhodnutím. Žalobce má za to, že tím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož jednání, které je mu přičitatelné správními orgány, je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Dle žalobce mu žalovaným nebylo sděleno spojení věcí do společného řízení tak, aby se mohl žalobce k takovému spojení vyjádřit. Rovněž mu nebylo umožněno případně se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu. Ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, o společném řízení o přestupcích je *lex specialis* k § 140 s. ř. a má tedy před ním aplikační přednost. Je nepřijatelné, aby odvolací orgán při rozhodování o spojení více řízení o správních přestupcích vedených správním orgánem prvního stupně odděleně, provedl společné řízení v těchto věcech až v závěru řízení odvolacího. Odvolací správní orgán měl dle mínění žalobce rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušit a vrátit věci k dalšímu řízení orgánu prvního stupně se závazným právním názorem na spojení věcí do společného řízení.
4. Žalobce dále tvrdí, že nelze spojit řízení do společného řízení tak, jak učinil žalovaný ve výroku usnesení o spojení věci ze dne 17. 6. 2019, č.j. 74/2019-190-TAXI/4, kdy rozhodl o spojení řízení vedených před orgánem prvního stupně a nerozhodl o spojení odvolacího řízení v těchto věcech.
5. Ve druhé žalobní námitce žalobce brojí proti nezákonně provedenému důkazu v prvostupňovém řízení resp. proti tomu, jak proběhla samotná kontrola. Žalobce má za

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

to, že postupem kontrolního orgánu, který předcházel zahájení správního řízení, byla kontrola zahájena a provedena nezákonně. Kontrolu totiž může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek, ale až po zahájení kontroly a kontrolní orgán musí být kontrole vždy přítomen. V daném případě kontroly žalobce se však z protokolů o kontrole podává, že kontrola žalobce byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob, které provedly kontrolní nákup a zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohou, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby, což z logiky právní úpravy ani nevyplývá ani není možné; došlo by rovněž k zásadnímu popření ustanovení o zahájení kontroly kontrolním orgánem ve smyslu § 5 KŘ a celého smyslu zákonnosti veřejné kontroly. Žalobce dále namítá, že nebylo správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, jak požaduje § 6 odst. 1 KŘ.

6. Žalobce má dále za to, že protokol o kontrole, je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku nebo nikoliv. Správní orgán nemůže považovat a priori protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádně dokazování, tj. výslech kontrolující osoby či přizvaných osob.
7. Ve třetí žalobní námitce žalobce napadá uloženou sankci, kterou považuje za likvidační a nezákonnou. Rovněž považuje rozhodnutí s ohledem na maximální výši umožněnou zákonem s užitím zásady asperační za nepřezkoumatelné. Žalobce má rovněž za to, že při ukládání pokuty měla být zohledněna délka správního řízení.
8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl, jelikož se domnívá, že v předmětné věci postupoval v souladu se správním řádem a právními předpisy vztahujícími se k provozování silniční dopravy.
9. K první žalobní námitce uvedl, že zákon o přestupcích sice stanovuje pravidla pro posuzování souběhu a vedení společného řízení, předpokládá však, že k vedení společného řízení nemusí vždy dojít. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1As 28/2009 – 62 týkající se absorpční zásady. Má za to, že v případě vedení společného řízení v rámci odvolacího řízení nemůže dojít k žádnému porušení práv účastníka řízení, neboť správní orgán je zde vázán zákazem reformace in peius a absorpční zásadou. Skutečnost, že žalovaný zaslal žalobci usnesení o spojení až s napadeným rozhodnutím je zcela v souladu s ust. § 140 odst. 4 a § 76 odst. 3 a 5 správního řádu.
10. K další námitce týkající se postupu dopravního úřadu a porušení řádného dokazování s ohledem na kontrolní protokol žalovaný odkázal na rozsudky zdejšího soudu (č.j. 3A 121/2015-61 ze dne 24. 2. 2017) a Nejvyššího správního soudu (č.j. 1As 175/2018-26 ze dne 16. 8. 2018 a 6As 196/2018- 30 ze dne 15. 8. 2018 a č.j. 7As 146/2016 ze dne 29. 3. 2017). K námitce o rezignaci na výslech kontrolující osoby odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10As 25/2014-48 ze dne 29. 5. 2014, v němž NSS vyslovil, že není povinností provést výslech, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
11. Co se týče další námitky žalobce týkající se uložené sankce, žalovaný uvedl, že v jednotlivých případech dopravců poskytujících přepravy zprostředkované přes aplikaci

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Uber v období čtvrtého čtvrtletí roku 2017 do ledna 2018 byly ukládány pokuty podle skutkových okolností a s přihlédnutím k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem v rozmezí 70.000 až 150.000 Kč. Byl zohledněn význam a společenská nebezpečnost jednání dopravce, které spočívají především v nedovoleném narušení podnikání na trhu taxislužby. Dopravce za účelem poskytování přepravy formou taxislužby požádal o vydání koncese, avšak nesplnil další povinnosti s ohledem na charakteristické znaky poskytované služby a nenechal zapsat vozidla, kterými poskytoval přepravní služby do evidence vozidel taxislužby. V daném případě bylo řešeno uložení pokuty za šest přeprav, které se udály v období více než 4 měsíců, kdy byl žalobce opakovaně upozorňován dopravním úřadem v protokolech o kontrole, že dochází k porušování zákona o silniční dopravě, rovněž byl dne 31. 10. 2017 vyhlášen rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 291/2016 – 136 ze dne 31. 10. 2017, který uvedl, že na přepravu osob uskutečněnou řidiči pomocí aplikace Uber dopadá právní úprava zákona o silniční dopravě nezávisle na tom, jakou platformu na objednání přepravy dopravci používají, tudíž taková činnost může být pouze taxislužbou.

12. K námitce týkající se likvidačního dopadu pokuty, žalovaný uvádí, že žalobce neposkytl přes opakovanou výzvu v průběhu obou řízení informace o své finanční situaci a žalovaný ve svém rozhodnutí posuzoval majetkovou situaci žalobce a likvidační dopad pokuty na jeho osobu neshledal s ohledem na judikaturu NSS.
13. Žalovaný rovněž neshledal důvody, proč by v tomto případě mělo dojít ke zvážení snížení pokuty z důvodu délky řízení, ačkoliv není sporu o tom, že některé principy citované Evropské úmluvy o ochraně lidských práv dopadají i na správní řízení, žalovaný však neshledává, že by se jednalo o nepřiměřenou délku řízení.

III.

Posouzení žaloby

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).
15. Dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*
16. Dle ust. § 90 odst. 1 písm. c) věta před druhým středníkem správního řádu, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.*
17. Dle ust. § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
18. Dle odst. 2, *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 přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

19. Dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
20. První žalobní námitkou žalobce brojí proti postupu žalovaného, kterým v odvolacím řízení spojil dvě řízení týkající se šesti skutků žalobce spáchaných v období od 10. 10. 2017 do 22. 1. 2018 a rozhodl o nich jediným rozhodnutím, aniž mu bylo umožněno se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu.
21. Městský soud v Praze již obdobnou námitku uznal důvodnou a to svými rozsudky ze dne 30. 8. 2021, č.j. 8 A 60/2019 – 37, ze dne 16. 11. 2021, č.j. 8 A 69/2019 – 42, a to právě s odkazem na rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 As 28/2009 – 62.
22. V tomto rozsudku, který se sice týkal předchozího přestupkového zákona, jeho závěry však lze použít i na současný přestupkový zákon, NSS uvedl:
„[23] V daném případě jsou spornými otázky spojené s povinností správního orgánu projednávat více přestupků spáchaných týměž pachatelem ve společném řízení dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona.

.....

[26] Samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích však nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkívá v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[31] Podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.

[32] Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přiblížit k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.

[33] V kasační stížnosti žalovaný naznačil aplikaci zásady absorpce v předmětných rozhodnutích, když uvedl, že žalobce nebyl znevýhodněn a součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou sazbu pro nejprísněji postižitelný přestupek. Tomuto závěru však odůvodnění ani

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

jednoho z rozhodnutí správních orgánů neodpovídá a jakákoliv souvislost ukládaných trestů s tresty uloženými dříve v nich není zmíněna ani náznakem. Naopak i z uvedeného vyplývá, že správní orgány se v daném případě dopustily nezákonné kumulace, když stanovily tresty za jednotlivé sbíhající se přestupky dílčím způsobem, tedy podle kumulativní zásady (quod delicta, tot poenae).

[34] Jestliže tedy žalovaný až v kasační stížnosti provedl podrobnější rozbor trestů za předmětné přestupky, učinil tak pozdě. Tímto způsobem již nelze porušení povinnosti správního orgánu uvést všechny relevantní důvody rozhodnutí do jeho odůvodnění dodatečně zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).“ (pozn. podtržení provedl městský soud).

23. Nejvyšší správní soud tato východiska zopakoval a rozvinul ve svém recentním rozsudku ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 300/2020 – 26, ve kterém uvedl:

[19] Na otázku vedení společného řízení a uložení správního trestu za sbíhající se přestupky je podle Nejvyššího správního soudu třeba v základních rysech nahlížet tak, jak bylo dovozeno již před nabytím účinnosti nového přestupkového zákona: pokud se pachatel dopustí více přestupků v souběhu, vede se o nich společné řízení; v určitých případech se o sbíhajících se přestupcích společné řízení nevede, nicméně i v těchto případech je nezbytné souběh deliktů zohlednit při ukládání správního trestu (srov. např. rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25). [20] Toto základní judikturní východisko nyní výslovně upravuje právě § 37 písm. b) nového přestupkového zákona, jehož smyslem není nic jiného, než zajistit, aby byl pachateli více přestupků (spáchaných jedním nebo více skutky) uložen trest odpovídající tomu, který by mu býval byl uložen, pokud by o spáchaných přestupcích bylo rozhodnuto ve společném řízení. Jinými slovy, druh a výměra správního trestu ukládaného pachateli více přestupků by měla být shodná bez ohledu na procesní postup, tedy bez ohledu na to, zda o daných přestupcích bylo vedeno společné řízení, či dvě a více samostatných řízení. Pokud by o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, musí být tato skutečnost v souladu s § 37 písm. b) nového přestupkového zákona příslušným způsobem reflektována při určení druhu a výměry správního trestu, tj. za pomoci zásad absorpce a asperace, jako by tomu bylo v případě vedení společného řízení. Všechna tři výše uvedená ustanovení nového přestupkového zákona tedy dopadají na materiálně stejnou situaci, která byla toliko řešena rozdílným procesním způsobem (ve více samostatných řízeních namísto jednoho společného řízení).

24. V současném přestupkovém zákoně jsou tyto zásady – zásada absorpční a zásada asperační uvedené v ust. § 41 viz shora. Soud dále upozorňuje na ust. § 43 odst. 1, dle kterého *od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.*
25. Soud má předně za to, že ze shora uvedených rozsudků jasně plyne, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce, o kterých společné řízení vedeno být mohlo (stejná oblast veřejné správy) by nemuselo způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Jinými slovy, pokud správní orgán při ukládání následného trestu přihlédl k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

26. Dle judikatury NSS je tak třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoliv na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. Až v pořadí druhým (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů by správní orgán mohl absorpční zásadu porušit, a to tehdy, nepřihlížel-li by k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty (viz rozhodnutí NSS č. 3963/2020 Sb.).
27. Dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku, který použil dovolenou analogii k trestnímu řádu, mají tato pravidla trestání při souběhu přestupků představovat pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu, resp. rozhodnutím o spáchání přestupku. Žalobce tedy mohl zcela oprávněně toto dobrodiní resp. tento výhodnější postup očekávat.
28. Magistrát v tomto případě rozhodl prvním rozhodnutím vydaným dne 25. 6. 2018 o pěti skutcích spáchaných řidičem Mgr. L. F. (v období od 10. 10. 2017 do 17. 1. 2018) a uložil mu v souladu s absorpční zásadou úhrnný trest 500.000,- Kč. V rozhodnutí ze dne 24. 10. 2018, které řešilo přestupky spáchané dne 22. 1. 2018, tedy dříve, než byl žalobce potrestán za předchozí přestupky, se však uvádí, že byla za tyto přestupky uložena pokuta ve výši 150.000,- Kč, aniž by byla jakkoliv zohledněna pokuta 500.000,- Kč uložená rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 za přestupky spáchané žalobcem v předchozím období.
29. Proto tvrzení žalovaného v kasační stížnosti, a to, že již magistrát využil při ukládání trestu asperační zásadu podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je sice pravdivé, ale platí jen pro první rozhodnutí. V druhém rozhodnutí, ve kterém měl přihlídnout k předchozí pokutě, tak neučinil, což je důvodem pro konstatování nezákonnosti tohoto rozhodnutí. Nutno tedy konstatovat, že tím, že správní orgán prvního stupně při trestání dne 24. 10. 2018 nepřihlédl k trestu uloženému za přestupky spáchané dříve, než byl za některý z nich potrestán dne 25. 6. 2018, porušil trestněprávní zásady zmiňované ve shora citovaném rozsudku NSS, resp. zásady ukládání trestu za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
30. Žalovaný se tuto vadu snažil zhojit v žalobou napadeném rozhodnutí, kdy posoudil jednání žalobce ze dne 22. 1. 2018 spolu s přestupky z období od 10. 10. 2017 do 17. 1. 2018 a uložil jednu sankci za jednání spáchané v souběhu. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný rovněž konstatoval, že dopravní úřad vedl dvě nezávislá řízení o šesti skutcích (týkající se dvou různých řidičů), o kterých měl dle ust. § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky vést řízení společné, a u kterých žalovaný následně rozhodl jak o vině, tak o trestu.
31. Žalovaný tedy vycházel při stanovování trestu ze zcela jiných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy použil zcela jiná pravidla pro stanovení trestu, než dopravní úřad ve druhém rozhodnutí rozhodující v prvním stupni, což žalovaný sám v rozhodnutí v podstatě konstatuje a snaží se tuto vadu zhojit. Žalobce se však k takto uloženému trestu nemohl jakkoliv vyjádřit ani se do něj odvolat.
32. Spojením věcí do společného řízení totiž sice nedojde ke změně v hodnocení skutku resp. ke změně hodnocení viny, ale dochází ke změně ve výši trestu tj. v uložení povinnosti (v tomto případě povinnosti zaplatit pokutu v určité výši), což je jedna ze dvou podstatných částí výroku rozhodnutí. Pokud tedy žalovaný stanovil výši pokuty dle zcela jiných pravidel než dopravní úřad v případě druhého rozhodnutí a žalobce neměl možnost se do

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takto uloženého trestu odvolat, nebyla splněná podmínka stanovená v ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a to, že *změnu nelze provést, pokud by tím účastníku, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Skutečnost, že byla v konečném důsledku formálně respektována zásada reformace in peius a konečný trest 525.000,- Kč byl menší než součet původních trestů (500.000,- Kč plus 150.000,- Kč) na tomto závěru nic nemění. Nebyla totiž respektována zásada, že účastník má právo se proti uloženému trestu odvolat.

33. Žalobce tak shora uvedenou sankci mohl fakticky napadnout až v žalobě, což učinil, a kromě jiného namítl, že část odůvodnění, týkající se sankce je nepřezkoumatelné. Žalovaný totiž ve svém rozhodnutí na jednu stranu hovoří o tom, že *Dopravní úřad ukládal na začátku působení společnosti Uber v Praze spolupracujícím dopravcům pokuty ve výši 50 000 Kč, které se postupně zvyšovaly až na současných obvyklých 150 000 Kč za jednotlivé porušení zákona*. Tomuto údaji ostatně odpovídá i pokuty uložené za jednotlivé skutky trestními příkazy. Následně však uložil pokutu na samé horní hranici trestní sazby ve výši 525.000,- Kč. Tím ovšem zcela setřel rozdíl mezi pokutou uloženou podle absorpční resp. asperační zásady a pokutou uloženou dle zásady kumulativní, aniž by takto tvrdý postup řádně odůvodnil. Jinými slovy žalovaný pokutou uloženou v této výši zcela popřel účel ukládání pokut dle asperační zásady. Soud proto souhlasí se žalobcem, že rozhodnutí je z tohoto důvodu rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.
34. Otázkou spojení věcí až v odvolacím řízení se zdejší soud zabýval o obdobné věci ve svém rozsudku ze dne 15. 9. 2021, 6 A 173/2019-36, ve kterém rovněž dospěl k závěru, že takový postup není možný, neboť jednak žalobci nebyla v průběhu řízení dána žádná možnost na takovou poměrně výrazně změněnou procesní situaci reagovat, jednak odnímá žalobci možnost procesní obrany proti výroku o uložení trestu. Soud v tomto rozsudku dále uvedl: „*Vzhledem k tomu, že zvýšení trestu podle ust. § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se projeví ve zvýšení sazby, nikoliv uložené pokuty, musí mít obviněný z přestupku možnost vyjádřit se jak obecně ke zvýšení sazby, tak i ke konkrétní výši rozhodnutím uložené pokuty. Aby tato práva byla v řízení dodržena, podle názoru soudu není jiné cesty, než prvostupňová správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit s výše uvedeným právním názorem magistrátu k novému projednání.*“ Soud s tímto závěrem rovněž souhlasí a má za to, že je nutno jej aplikovat i v této věci.
35. Soud proto uzavírá, že tento shora popsáný postup žalovaného, tj. spojení věcí až v odvolacím řízení tak představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., a rozhodnutí je z tohoto důvodu nutné zrušit.
36. Jelikož soud rozhodnutí ruší z důvodu procesní vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o trestu, a o trestu bude muset být opětovně rozhodnuto zcela od začátku, nebude již vypořádávat třetí okruh námitek týkajících se výše trestu. Soud nicméně odkazuje na závěry zdejšího soudu, který již část těchto námitek vypořádal, viz. např. závěry zdejšího soudu uvedené v rozsudku ze dne 29. 9. 2021, č.j. 14A 171/2019- 35, nebo ze dne 19. 10. 2020, č.j. 14A 180/2019 – 36.
37. Pokud se týká druhé žalobní námítky napadající postup dopravního úřadu při provádění kontroly a samotný protokol o kontrole, soud rovněž odkazuje na rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15A 91/2019-47 a ze dne 8. 4. 2021, č.j. 17A 8/2019 – 62, ve kterých dospěl NSS k závěru, že žalobní námítka jsou nedůvodné a postup dopravního úřadu byl zákonný.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

38. K tomuto tématu se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku soudu ze 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterém uvedl:

„37. Soud předně přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod prvním žalobním bodem, jimiž žalobce poukazoval na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výslech kontrolující osoby. Předesílá, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrvává (z poslední doby srov. např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 190/2019 – 50, či ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 187/2019 - 51), neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat a vychází z nich i v posuzované věci.

38. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.

39. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

40. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamena, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

41. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v Napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobce namítána). Závěr správního orgánu prvního stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán, je pak třeba v souladu s uvedeným korigovat v tom směru, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu prvního stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení.“

39. Soud rovněž v této věci ze spisu ověřil, že protokoly o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobce tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnil v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

právní, nikoli skutkové. Jelikož postup dopravního úřadu byl v tomto případě v podstatě stejný, ani zde se soud neměl důvod odchýlit od závěrů formulovaných v těchto rozsudcích.

40. Další argumenty žalobce týkající se protokolu o kontrole byly vypořádány např. v recentním rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47, ve kterém byla tato problematika shrnuta následovně:

„V této věci lze poukázat zejména na rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 - 30, ve kterém Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu konstatoval, že „přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29).“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem). Jednoznačně také uvedl, že „praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem).

94. Tyto závěry vycházejí ze smyslu a účelu provádění kontroly, kterým je zjištění skutečného (nezastřené) stavu věci – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39 „skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly, to mimo jiné znamená, že řidič (případně dopravce v jedné osobě) by neměl vědět; že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že právě probíhá kontrolní jízda“. Soud tak ve shodě s výše citovanými judikatorními závěry konstatuje, že přizvané osoby (cestující) byly v nynější věci oprávněny samy provést kontrolní jízdu, a tedy ji i zahájit, a to bez nutné přítomnosti kontrolující osoby.

95. Se žalobcem lze sice souhlasit, že kontrolu (jako celek) může provádět pouze kontrolní orgán, jak ale vyplývá z citovaného rozsudku páteho senátu Nejvyššího správního soudu, kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku jejího faktického zahájení). Z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že přizvané osoby neprováděly celou kontrolu, ale jen její část v podobě uskutečnění zastřené kontrolní jízdy, o které následně vyhotovily záznamy, které jsou rovněž součástí správního spisu, přičemž následovala další část kontroly prováděná souběžně policejní hlídkou a pověřenou kontrolující osobou.

96. Takový postup není nijak v rozporu s institutem přizvané osoby zakotveným v § 6 kontrolního řádu, neboť ten přizvání jiných než kontrolujících osob vztahuje pouze k naplnění účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu), k němuž užití přizvaných osob při kontrolní jízdě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nepochybně může napomoci – vzhledem k povaze kontrolované činnosti bylo v projednávaném případě potřeba provést kontrolu tak, aby žalobce nepoznal, že veze kontrolní pracovníky. Tomuto účelu přizvání jiných osob, se kterými se žalobce při činnosti kontrolního orgánu nemohl setkat, plně konvenuje.

97. Poukázat lze i na rozsudek ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, v němž Nejvyšší správní soud při posouzení obdobného případu uvedl, že „[k]ontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. (...) Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. (...) Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“

41. I osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje, tak jak již jednou učinil ve věci 8 A 60/2019, a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci, která probíhala obdobně, jakkoli odchylovat. Soud tedy uzavírá, že průběh kontroly ve věci žalobce proběhl zcela zákonným způsobem a výsledky této kontroly zachycené v kontrolním protokolu byly plně použitelné v navazujícím přestupkovém řízení. I tato žalobní námitka je tak nedůvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Jak vyplývá z výše uvedeného, napadené rozhodnutí je stiženo takovou vadou řízení, pro niž soud přistoupil k jeho zrušení bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že tato vada spočívala v tom, že žalovaný, ačkoliv měl obě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit, ale neučinil tak, zrušil městský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Soud současně žalovanému vrátil věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž budou oba správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení, které představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 10. ledna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.