



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně

Vanišová Group spol. s r.o., IČ 054 81 767,
se sídlem Jaurisova 515/4, 140 00 Praha 4,
zastoupena advokátem Mgr. Janem Boučkem,
se sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2019, č. j. 50/2019-190-TAXI/3,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím Odboru dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „dopravní úřad“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 15. 5. 2018, č. j. MHMP 740466/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vydaném v řízení o přestupku za porušení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) tohoto zákona nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 27. listopadu 2017 od 10:19 hod. do 10:42 hod., na trase ul. Národní 40, Praha 1 – Havlíčkovo náměstí 9, Praha 3, byl ve vozidle tovární značky Ford Mondeo, státní poznávací značky 5AS 4698, doklad o oprávnění k podnikání, a dále z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 27. listopadu 2017 od 10:19 hod. do 10:42 hod., na trase ul. Národní 40, Praha 1 – Havlíčkovo náměstí 9, Praha 3, provozovala taxislužbu vozidlem tov. zn. Ford Mondeo, SPZ 5AS 4698, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby [výrok A)]. Za naplnění skutkových podstat shora uvedených přestupků byla žalobkyni podle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena pokuta ve výši 150 000 Kč [výrok B)].
2. Žalovaný přezkoumal na základě odvolání žalobkyně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V rozhodnutí ze dne 15. 5. 2019, č. j. 50/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) uvedl: „I. Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se ve výroku A) rozhodnutí dopravního úřadu č. j. MHMP 740466/2018 ze dne 15. května 2018 slova „v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, nezajistil“ nahrazují slovy „v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) bod 2. zákona o silniční dopravě nezajistil“. II. Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se ve výroku B) rozhodnutí dopravního úřadu č. j. MHMP 740466/2018 ze dne 15. května 2018 slova „výši 150 000 Kč, slovy: jednostopadesátisíkorunčeských“ nahrazují slovy „ve výši 125 000 Kč, slovy: jednostopdvacetpětisíkorunčeských“. III. Podle ustanovení § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu se rozhodnutí dopravního úřadu č. j. MHMP 740466/2018 ze dne 15. května 2018 ve zbytku potvrzuje.“
3. Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně podala správní žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze (dále také jako „městský soud“ nebo jen „soud“) rozsudkem ze dne 16. 3. 2022, č. j. 8A 78/2019-35. Uvedeným rozsudkem městský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl, vyhověl však návrhu žalobkyně a postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s. snížil na polovinu výši pokuty uložené žalovaným, tedy na částku 62 500 Kč. Městský soud v Praze takto rozhodl po té, kdy dospěl k závěru, že uložená sankce není adekvátní míře společenské škodlivosti přestupkového jednání. Soud vyšel z poznatků známých mu z úřední činnosti, (rozsudky soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 A 181/2016-48, ze dne 11. listopadu 2021 č. j. 8 A 185/2018-54, ze dne 27. 10. 2021, č. j. 18 A 57/2020-62, všechny publikované na stránkách NSS), kdy např. rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2016, č. j. 33/2016-190-TAXI/3, byla uložena pokuta ve výši 80 000 Kč řidiči taxi, který účtoval a inkasoval v roce 2016 částku 500 Kč místo zaznamenané hodnoty přepravy ve výši 50 Kč, a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

to za situace, kdy bylo jednání dopravce hodnoceno jako vysoce závažný správní delikt, za které mu může být uložena pokuta až do výše 500 000 Kč. Dále rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. 79/2018-190-TAXI/7, kterým byla uložena pokuta 100 000 Kč taxikáři, který v roce 2017 neobsluhoval taxametr požadovaným způsobem, což mělo za následek, že taxametr na konci přepravy zaznamenal hodnotu 118 Kč, nicméně zákazníkům naúčtoval za tuto přepravu částku 400 Kč. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2020, č. j. 51/2017-190-TAXI/7, kterým byla uložena pokuta 70 000 Kč taxikáři, který v roce 2016 nezajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy, neboť do paměťové jednotky taxametru byla zaznamenána délka přepravy 2.6 km a částka jízdného 39 Kč, ačkoli skutečná délka přepravy byla 2.2 km a cena za přepravu činila 390 Kč.

4. Jednání řidiče taxi, popsané výše, který účtoval místo 50 Kč částku 500 Kč, za něž mu byla rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2016, č. j. 33/2016-190-TAXI/3, uložena pokuta ve výši 80 000 Kč, soud pak považoval z pohledu společenské škodlivosti jednání i s ohledem na vznik skutečné škody spotřebitelům za mnohem závažnější, než jednání žalobkyně v nyní posuzované věci. Absence dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle a provozování taxislužby vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby, a dopravním úřadem uváděné přítěžující okolnosti (vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno – absence střešní svítilny s nápisem TAXI, jména a příjmení dopravce; vybaveno – taxametr; řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby) podle názoru soudu spotřebitele nijak nepoškozovalo. I z tohoto důvodu proto soud shledal pokutu uloženou žalobkyni za nepřiměřeně vysokou. Podle názoru soudu šlo v případě žalobkyně o přestupky v podstatě čistě „administrativního rázu“, které spotřebitele nikterak nepoškodili, a fakticky došlo pouze k narušení daného soutěžního prostředí. Taxikáři, kteří prakticky „okrádali“ své klienty, dostali pokutu nižší.
5. Žalovaný podal proti rozsudku ze dne 16. 3. 2022, č. j. 8A 78/2019-35, kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 143/2022-46 (dále také jako „zrušující rozsudek“). Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soud v Praze zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení.
6. Ve zrušujícím rozsudku pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že při soudní moderaci správního trestu soud „*nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (rozsudek ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007–119, CET 21). To ale neznamená, že správní soudy přistoupí k soudní moderaci pokaždé, pokud se jim výše pokuty jeví jako nepřiměřená. Zákonným požadavkem je, aby správním orgánem uložený trest byl zjevně nepřiměřený, tedy takový trest, který vzhledem k okolnostem konkrétnímu případu výrazně, silně vybočuje. Podstatou soudní moderace tedy není hledání „ideální“ výše sankce. Smyslem je korekce, pokud sankce zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti, přestože správní orgán uložil sankci v zákonném rozmezí, dodržel všechny zásady pro její ukládání a zvážil všechna hlediska pro její individualizaci (rozsudek ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012–23, č. 2672/2012 Sb. NSS).*
7. *Soudy tak zohledňují zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněné hodnoty a zájmy, nikoli skutková podstata deliktu (rozsudek ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010–97, č. 2209/2011 Sb. NSS).“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

8. Nejvyšší správní soud souhlasil se žalovaným, že uložená výše pokuty není zjevně nepřiměřená. Žalobkyni hrozil trest podstatně vyšší, avšak nakonec jí byla uložena pokuta jen v třetinové výši zákonné sazby. Nejvyšší správní soud vyslovil ve věci závěr, že nejsou dány ty důvody moderace, které městský soud v odůvodnění uvedl.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného, obsah správního spisu

9. Žalobkyně předně namítá, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku či nikoliv. Správní orgán nemůže považovat *a priori* protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádné dokazování. Takové dokazování musí provádět i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Pokud Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „MHMP“) rezignoval na výsledky kontrolující osoby či přizvaných osob, zatížil řízení nezákonností. Není možné, aby správní orgán bez řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl v rámci řízení prokázán a tedy skutkový stav považuje za prokázáný bez důvodných pochybností.
10. Další námitky žalobkyně se týkají uložené sankce. Žalobkyni byla podle jejího názoru uložena nezákonná sankce, přičemž žalovaný převzal argumentaci MHMP ohledně stanovení sankce, i když snížil výši pokuty na částku 125 000 Kč. Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že pokud má být sankce spravedlivá, musí naplňovat principy legality, legitimacy a proporcionality/přiměřenosti.
11. Podle žalobkyně je třeba, aby výše sankcí odpovídaly skutkově shodným případům. Toto žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí, ale bez uvedení skutkově obdobných případů (např. spisovými značkami). Takové rozhodnutí a stanovení výše pokuty je postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Pokud žalovaný neuvede, co jej ke snížení pokuty na předmětnou výši vedlo, jaké konkrétní obdobné případy měl při ukládání výše sankce na mysli, nemůže ani žalobkyně seznat, zda je opravdu takové stanovení pokuty v jejím případě shodné jako u jiných obdobných případů.
12. Závěry žalovaného, že provedl moderaci výše pokuty „*tak, aby výše pokuty odpovídala výši pokut ukládaným za obdobné skutky spáchané v Praze v obdobném období a současně se z tohoto důvodu odvolací orgán nezabýval nepřiměřeností sankce 150 000 Kč*“ žalobkyně považuje za takové, z nichž nelze vůbec zjistit, co vedlo žalovaného ke stanovení pokuty ve výši 125 000 Kč, i v kontextu jeho správní činnosti ve věcech porušování ustanovení týkajících se taxislužby podle zákona o silniční dopravě.
13. Žalobkyně dále uvádí, že pouze správní orgány disponují databází rozhodnutí, přičemž se nezabývaly konkrétním srovnáním s jinými kauzami, a to i přesto, že to pro ně nepředstavuje žádný problém.
14. Žalobkyně také namítá, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je tak rozkolísané, že by bylo možné dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání této aplikace. Zvláště orgán prvního stupně několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Podle žalobkyně tedy politické zadání

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a taxikářské lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu bez ohledu na osobu žalobkyně.

15. Žalobkyně dále uvádí, že nejsou správné úvahy žalovaného, že „výše pokuty odpovídá situaci při provozování taxislužby v Praze, kdy jsou dlouhodobě veřejně prezentována stanoviska Ministerstva dopravy a Magistrátu hlavního města Prahy, že dopravci a řidiči využívající aplikaci Uber k nabízení a poskytování taxislužby jsou povinni plnit povinnosti zákona o silniční dopravě upravující taxislužbu, a zohlednění konkrétních okolností případu, jak byly výše uvedeny.“
16. V době žalobkyni vytýkaného jednání byla judikatorní praxe taková, že není možné dovozovat, že právní subjekty měly již být seznámeny s tím, že případné přepravy prováděné skrze aplikaci UBER, jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Žalobkyně odkazuje na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507 s tím, že přeprava prostřednictvím aplikace UBER není „klasickou“ taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. Shodně tak bylo uvedeno i v usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168, s tím, že tato rozhodnutí byla korigována až v listopadu 2018. V době vytýkaného jednání zde tedy byla pravomocná rozhodnutí vyšších soudů, k čemuž žalovaný vůbec nepřihlédl a nevzal v potaz při posuzování společenské nebezpečnosti vytýkaného přestupkového jednání, což se mělo promítnout i do výše sankce.
17. Podle žalobkyně úvahy o výši pokuty nemohou být odůvodněny obecnou tezí žalovaného, jak je uvedena na str. 9/10 napadeného rozhodnutí, tedy, že není nepřiměřená nebo likvidační pokuta ve výši 125 000 Kč za dva přestupky z maximální částky 420 000 Kč při aplikaci vyšší sazby podle § 41 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), s tím, že dopravním úřadem jsou ukládány pokuty v obdobné výši za srovnatelná porušení povinností při provozování taxislužby v Praze v předmětném období. Žalovaný uvádí, že při zohlednění přitěžujících okolností a obvyklé rozhodovací praxe dopravního úřadu v předmětném období bude mít výše uložené pokuty dostatečný represivní a preventivní účinek a nebude likvidační.
18. Podle žalobkyně žalovaný vůbec neposuzuje konkrétní skutečnosti daného případu v kontextu zákonných podmínek pro ukládání pokut. Žalovaný nerozlišuje mezi odstavcem 2 § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, který je fakultativním ustanovením k odstavci 1 téhož ustanovení. Zvýšení horní hranice pokuty je třeba pečlivě zdůvodnit, což však žalovaný neučinil.
19. Žalobkyně dále uvádí, že není možné přijmout úvahu žalovaného, resp. úvahy MHMP, že jako přitěžující okolnost hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Nelze totiž jako přitěžující okolnosti vybírat ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Při dodržení elementární trestní zásady *nulla poena sine lege* nelze připustit postupy obou správních orgánů, kdy si jako přitěžující okolnosti „vyberou“ další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto inkorporují do skutkové podstaty vytýkaného přestupku. Tak trestají žalobkyni i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.
20. Žalobkyně dále citovala z napadeného rozhodnutí závěry MHMP, které žalovaný aprobuje, a to stran úvah o přitěžujících okolnostech (vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno – absence střešní svítilny s nápisem TAXI, jména a příjmení dopravce; vybaveno – taxametr; řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby) a vyšší společenské

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nebezpečnosti (nedodržení zákonných povinností obviněného z hlediska vedení záznamu o provozu vozidla a s tím spojené správné vedení účetnictví). Správní orgán prvního stupně i žalovaný tak překračují meze zákonného trestání přestupkových jednání ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

21. Rozhodnutí MHMP je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné, neboť na jednu stranu je sankcionována žalobkyně za to, že její vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a ve vozidle nebyl doklad o oprávnění k podnikání, ve skutečnosti je však žalobkyně postižena i za jiné jednání, jehož prokazováním se v přestupkovém řízení správní orgán nijak nezabýval, protože nebylo předmětem přestupkového řízení. Žalobkyně je tedy rovněž postihována za 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. Otázka řádného označování a vybavení vozidla však i podle MHMP nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení. Pojmově se tak žalobkyně vůbec nemohla těchto dalších deliktů dopustit. Není možné, aby byla za takové jednání pokutována, resp. aby takové jednání bylo způsobilé být přítěžující okolností.
22. Žalobkyně dále uvádí, že žalovaný aproboval postupy MHMP i jeho úvahy o přítěžujících okolnostech. Pokud však žalovaný předmět přestupkového řízení vymezil otázkou, zda vozidlo bylo či nebylo řádně evidováno v evidenci vozidel taxislužby, avšak následně se v tomto řízení zabýval a žalobkyni nezákonně přičítal k tíži i jiné typy jednání, pro něž vedení správního řízení předem vyloučil, postupoval nezákonným způsobem. Tím bylo ve výsledku rovněž zasaženo i do práva žalobkyně na obhajobu a na spravedlivý proces, když se žalobkyně domnívala, že je s ní vedeno řízení jen pro určité úzké jednání (tj. zda vozidlo bylo či nebylo vedeno v evidenci taxislužby, resp. bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií), zatímco v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí MHMP jí je ve výsledku kladeno za vinu, potažmo přičteno k tíži i jiné jednání, k němuž by dle úvah správních orgánů snad „bylo bývalo došlo“.
23. Rovněž úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při stanovení výše sankce je nezákonná. Nejenže objektem žalobkyni vytýkaného přestupkového jednání není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také jí nemůže být taková skutková podstata přičítána v rámci úvahy o přítěžujících okolnostech.
24. Dále je třeba odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování cestujících/spotřebitelů, když z výše uvedených skutkových podstat přestupků nevyplývá, že by mířily na ochranu spotřebitelů. Žalobkyně je tak opět postihována za skutek zcela jiný, který vylučuje stíhání za skutek, který je pojmově v takovém případě vyloučen.
25. Správní orgány překračují zákonné mantinely trestního stíhání správního, pokud za přítěžující okolnost považují absenci střešní svítilny s nápisem TAXI, neboť potencionální zákazník není schopen identifikovat vozidlo jako vozidlo taxislužby. Opět není možné takto trestat žalobkyni za skutkovou podstatu, která nemůže být z podstaty věci spáchána, pakliže je žalobkyně postihována za skutek zcela jiný.
26. Podle názoru žalobkyně jde v daném případě o nepřípustné obcházení zákona vedoucí až k porušení práva žalobkyně na obhajobu. Žalobkyně se brání proti tomu, co je vymezeno v předmětu řízení. Dochází tak i k porušení jejího práva na spravedlivý proces, když formálně je správní řízení vedeno a žalobkyně „odsouzena“ pro jiné jednání, než pro které bylo řízení zahájeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Rovněž odkazy na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé, když nelze paušalizovat a takovým způsobem stanovit výši pokuty v konkrétním případě žalobkyně. Jedná se o nezákonný postup, přičemž správní orgány jsou povinny posuzovat přestupkové jednání individuálně a při respektování zásady o ukládání trestů (sankcí) ve skutkově obdobných případech. Nepostačuje pouhá rešerše rozhodnutí NSS (tj. rozhodnutí č. j. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014), která se vůbec netýká skutku žalobkyně. Argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je rovněž zcela irelevantní.
28. Správním orgánem prvního stupně a následně žalovaným byla tedy uložena sankce ryze formalisticky. Jedná se o sankci nepředvídatelnou a pro žalobkyni likvidační bez zohlednění skutečnosti, že žalobkyně nepodniká ve větším rozsahu.
29. Žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, kde se uvádí, že „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt 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, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“ I pokud účastník odmítne doložit, případně nedoloží své majetkové poměry, mají správní orgány postupovat do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku. Žalobkyně upozorňuje, že závěry rozšířeného senátu je nutno o to pečlivěji vykládat v jejím případě, kdy veškerý „lidský substrát“ společnosti tvoří paní N. V., a tedy konečným adresátem pokuty je jediný společník. Žalovaný měl vzít v potaz i odkaz žalobkyně na průměrný měsíční hrubý výdělek v podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů ve výši 22 040 Kč.
30. Žalobkyně doplňuje, že její jednání je třeba posoudit ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Správní orgány projednávající správní delikty mají přistupovat k posuzování výše trestu souladně se zásadou jednotnosti právního řádu a zohlednit rovněž délku řízení. V úvahu mají vzít roviny: 1) úvah opírajících se o přestupkové předpisy, 2) test proporcionality plynoucí z imperativu právního státu a v něm chápáné osobní svobody (rovina ústavní) a 3) promítnutí nepřiměřené délky řízení do případně ukládaného trestu (rovina mezinárodněprávní odpovědnosti).
31. Žalobkyně měla spáchat přestupek dne 27. 11. 2017, začala být stíhána pro přestupek dne 27. 3. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 15. 5. 2018, rozhodnutí orgánu odvolacího (žalovaného) bylo vydáno dne 15. 5. 2019. Žalobkyně tedy byla odsouzena po více než 17 měsících od trestně-správního jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí 30 dnů, resp. 60 dnů. Z průběhu řízení pak vyplývá, že správní orgány svým rozhodováním zatížily řízení zjevně nepřiměřenou délkou a tím porušily právo žalobkyně na spravedlivý proces v rámci práva na projednání správní věci v přiměřené době, a to především s ohledem na zákonné lhůty pro rozhodování stanoveném zákonodárcem.
32. V tomto ohledu žalobkyně odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 3300/2013 nebo na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.
33. Podle názoru žalobkyně tedy došlo k naplnění předpokladů pro nutnost úvahy o aplikaci zásad pro ukládání trestů s ohledem na délku trestního řízení *sensu lato* (tj. trestního řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správního). Žalovaný takto neuvažoval a zcela tuto rovinu opomenul, i když by takto posuzovat trestní řízení správní měl *ex officio*, a to právě proto, že rozhoduje o trestu za správně-delikt ní jednání [tj. trestu / trestním obviněním podle čl. 6 Úmluvy].

34. Svou právní argumentaci pak žalobkyně podrobně rozvinula, s hojnou citací judikatury v písemném podání předloženém soudu při ústním jednání konaném dne 16. 12. 2022.
35. Žalobkyně tedy navrhla zrušit napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k novému rozhodnutí a uložit žalovanému náhradu nákladů řízení, případně eventuálně změnit výši uložené sankce.
36. Žalovaný navrhl s odkazem na své rozhodnutí zamítnutí žaloby.
37. K námitce týkající se porušení řádného dokazování s ohledem na kontrolní protokol žalovaný odkázal na rozsudky zdejšího soudu (č. j. 3 A 121/2015-61 ze dne 24. 2. 2017) a Nejvyššího správního soudu (č. j. 6 As 196/2018- 30 ze dne 15. 8. 2018 a č. j. 7 As 146/2016-29 ze dne 29. 3. 2017) a na jejich rozdílný názor na to, zda se jedná o veřejnou listinu. Žalovaný uvedl, že se v protokolu může vyskytnout chyba, kterou může odhalit správní orgán nebo může být zjištěna při vyřizování námitek proti kontrolnímu zjištění. Žalobkyně podala proti kontrolnímu zjištění námítka, které nesměřovaly proti faktickým zjištěním kontrolního pracovníka, ale spočívaly v údajném neprovedení předmětné přepravy jako taxislužby, ale jako smluvní přepravy, kdy žalobkyně uvádí, že řidiči pouze poskytl koncesi, díky které mohl vykonávat „činnost Uber“. Žalobkyně tak např. netvrdila, že by kontrolnímu pracovníkovi byl řidičem předložen doklad o oprávnění k podnikání či předchozí písemná smlouva a kontrolní pracovník zaznamenal opak.
38. K tomu, že protokoly o kontrole nelze považovat za pravdivé bez toho, aby bylo provedeno ve správním řízení řádné dokazování, jehož součástí je výslech kontrolující osoby či přizvaných osob, žalovaný odkazuje na judikaturu a § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky, který připouští v řízení navazujícím na výkon kontroly protokol o kontrole jako jediný podklad rozhodnutí o přestupku. V řízení nebyl spor v otázce realizace přepravy či provedení kontroly. Protokol o kontrole představoval významný podklad pro dané řízení, ale s ohledem na pořízenou fotodokumentaci vozidla a dokumentů nikoliv jediný. Kontrolní zjištění se opírají o zdokumentovaný stav kontrolujícími, informace v rámci aplikace Uber, údaje z Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě a živnostenského rejstříku. Nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu.
39. K námitce o rezignaci na výslech kontrolující osoby lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 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. Správní řízení je založeno na zásadě vyhledávací, spočívající ve skutečnosti, že správní orgán aktivně vyhledává důkazy prokazující skutečný stav věci, přičemž jsou zohledňovány návrhy účastníků řízení. Žalobkyně v rámci správního řízení podklady pro doplnění správního řízení, včetně výslechu kontrolující osoby, nenavrhla, proto nemohly být její návrhy ve správním řízení zohledněny. Dopravní úřad v rámci správního řízení nashromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalovaný se s nimi ztotožňuje. Žalobkyně se s těmito podklady mohla seznámit, což neučinila. Žalovaný tak zásadně nesouhlasí s námitkou, že dopravní úřad bez dalšího řádného dokazování konstatoval, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu o kontrole nebyl prokázán. Žalovaný nedostatečné dokazování v rámci správního řízení neshledává.

40. Žalovaný uvádí, že předmětná přeprava se uskutečnila formou taxislužby, neboť naplňuje znaky taxislužby jako druhu silniční dopravy, když tato přeprava byla vnitrostátní přepravou provedenou za úplatu a uskutečnila se podle požadavků cestujících.
41. K výši pokuty žalovaný uvedl, že v případech dopravců poskytujících přepravy zprostředkované přes aplikaci Uber v období konce roku 2017 byly ukládány podle skutkových okolností a s přihlédnutím k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem daného případu pokuty v rozmezí obvykle od 70 000 Kč do 130 000 Kč s přihlédnutím k individuálním okolnostem. Pokuta uložená žalobkyni tak nevybočuje z běžné rozhodovací praxe dopravního úřadu. Jedná se o pokuty ve výši odpovídající pokutám ukládaným v běžné pražské taxislužbě za závažné delikty. Současné lze konstatovat, že žalobkyni, resp. jejímu právnímu zástupci, 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 využívající tuto aplikaci. K odvolání žalobkyně její zástupce přiložil rozhodnutí žalovaného č. j. 30/2018-190-TAXI/3 ze dne 17. 4. 2018. Je mu tak velice dobře známa rozhodovací praxe dopravního úřadu i žalovaného.
42. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že v době páčání přestupků nebylo postaveno najisto, zda i dopravci využívající aplikaci Uber, musí plnit požadavky zákona s odkazem na usnesení Vrchního soudu v Olomouci č. j. 7 Cmo 185/2017-507 ze dne 27. 9. 2017 a č. j. 7 Cmo 180/2017-168 ze dne 24. 10. 2017. Žalobkyně se dopustila protiprávního jednání v době, kdy z vyjádření Ministerstva dopravy i Magistrátu hl. m. Prahy bylo jednoznačně známo, že přepravy přes aplikaci Uber jsou taxislužbou, přičemž tento názor podpořil i NSS. Žalovaný rovněž považuje za důležité zmínit, že 4. 10. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 304/2017 Sb., který novelizoval zákon o silniční dopravě, kterým nedošlo ke zjednodušení podmínek pro provozování taxislužby. Žalobkyně, jakožto podnikatel v silniční dopravě, měla či vědět mohla, že se dopouští jednání, které je v rozporu s právními předpisy, neboť kolem provozování přeprav prostřednictvím aplikace Uber, nevládne právní vakuum. Vrchní soud v Olomouci se však nezabýval povahou přeprav, ale činností společnosti Uber. Závěry tohoto soudu následně shledal vadnými Ústavní soud. Pokud tedy ukládané a veřejně medializované sankce neodrazují od páčání protiprávní činnosti, je třeba je zvýšit, a nelze očekávat, že budou ukládány stále stejné sankce s ohledem na dostatečný generálně preventivní účinek.
43. Pokuta byla uložena na základě § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný, tj. § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě a k přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě bylo přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti. V rozhodnutí bylo poukázáno na možnost uložení pokuty ve vyšší sazbě podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky s horní hranicí vyšší sazby 420 000 Kč, s tím, že žalovaný neměnil princip uložení pokut. Využití § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je fakultativní k odstavci 1, nicméně větší společenskou nebezpečnost představuje nově páčání více přestupků. Zásada absorpční byla zakotvena již dříve. Zákonodárce přistoupil zák. č. 304/2017 Sb. ke snížení horních hranic sazeb pokut, aby byly po novele horní hranice pokut obdobné. K povaze asperační zásady lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 7 As 264/2018-36 ze dne 23. 8. 2018, s tím, že by asperační zásada neměla být výjimkou pouze v případě, kdy hodlá správní orgán uložit pokutu nad horní hranici základní sazby, ale jde o princip, který se uplatní

obecně i při uložení nízké pokuty. S ohledem na to, že žalobkyně spáchala dva přestupky v taxislužbě, měla by být uložena významná pokuta.

44. Pokud žalobkyně rozporuje hodnocení závažnosti a významu jednání žalobkyně dopravním úřadem, žalovaný uvádí, že cílem právní úpravy je zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě, a to ať z hlediska bezpečnosti provozu a cestujících, práv cestujících nebo plnění daňových povinností. Žalobkyně rovněž namítá, že v rámci správního řízení bylo jako přítěžující okolnost posouzeno nesplnění dalších povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě, které však nejsou samostatně sankcionovatelné, neboť tento zákon váže povinnost jejich splnění na evidenci vozidla taxislužby, čímž mělo dojít k překročení mezí zákonného trestání. Žalovaný uvádí, že při stanovování výše pokuty je přihlíženo ke komplexnímu splnění zákonných povinností. V úvahách o 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.
45. V rámci přímých úvah o uložení správního trestu žalovaný vycházel z přestupků, pro něž bylo se žalobkyní zahájeno řízení o přestupku, a další skutkový stav posoudil jako přítěžující a polehčující okolnosti. Nepřekročil tedy meze zákonného trestání.
46. Ohledně posouzení dopadů pokuty na žalobkyni žalovaný uvádí, že podle zákona nejsou osobní a majetkové poměry právnických osob obecně posuzovány. Při uložení výše pokuty je však postupováno mimo jiné s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku a dále k přítěžujícím a polehčujícím okolnostem v mezích maximální výše stanovené pokuty tak, aby výše uložené pokuty nebyla pro dopravce likvidační. Uložená sankce však musí pro obviněného představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní a výchovný účinek. Při rozhodování o sankci je přihlíženo nejen k obdobným případům podle § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ale i k obecným zásadám správního řízení, době spáchání protiprávního jednání, přítěžujícím a polehčujícím okolnostem a individuálnímu posouzení významu a závažnosti protiprávního jednání. Žalobkyně neposkytla přes výzvu dopravního úřadu v průběhu řízení relevantní informace, z nichž by bylo možno posoudit její finanční situaci. Žalovaný nahlédl do sbírky listin obchodního rejstříku, kde kromě výše základního kapitálu nebylo možno učinit úsudek o finanční situaci žalobkyně.
47. Žalobkyně poukazuje na průměrný výdělek v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikářů CZ-ISCI 8322, avšak podle Informačního systému o průměrném výdělku (<https://www.mpsv.cz/>) nejsou údaje diferencovány podle postavení osoby (podnikatel či zaměstnanec), ale jedná se o rozdělení podle druhu zaměstnání. Žalobkyně je podnikatelským subjektem, v době konání přepravy měla prospěch z činnosti řidiče, následně proplácela finanční odměnu řidiči. Průměrný výdělek řidiče tedy nelze považovat za relevantní. Likvidační dopad se musí posuzovat ve vztahu k žalobkyni, která však ničeho v tom směru nedoložila. Žalovaný se proto domnívá, že by doložení majetkových poměrů žalobkyně pouze prokázalo, že pokuta pro ni likvidační dopad nemá.

48. Žalovaný dále zdůraznil, že možnost splátek v napadeném rozhodnutí nezmiňoval jako součást úvah o stanovení výše pokuty, informoval pouze o této možnosti s tím, že důvody jejich přiznání jsou dány daňovým řádem a doložení těchto důvodů je na žalobkyni.
49. Pokud žalobkyně namítá nepřiměřenou délku řízení, žalovaný uvádí, že není zřejmé, v čem měl žalovaný postupovat v rozporu s Úmluvou. Správní řád stanoví pouze lhůty pořádkové, jejichž porušení nelze považovat za podstatné porušení řízení před správním orgánem. Správní orgány jsou však vázány délkou promlčecí lhůty. Žalovaný obecně nespátňuje, že by se i v případě, kdy by se délka správního řízení teoreticky blížila těmto lhůtám, mělo jednat o nepřiměřenou délku řízení ve smyslu Úmluvy, a tím o automatický důvod pro uložení nižší sankce. Nepřiměřenou délku řízení ve smyslu Úmluvy považuje žalovaný za dobu mnohem delší, než jsou limity stanovené zákonem o odpovědnosti za přestupky.
50. Soud nařídil ve věci jednání, které proběhlo dne 16. 12. 2022, při kterém účastníci řízení setrvali na svých postojích.
51. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
52. V napadeném rozhodnutí je předně popsán průběh kontroly žalobkyně dne 27. 11. 2017 provedené kontrolním pracovníkem, kdy vozidlo řídil pan I. S. (dále jen „řidič“), který za uskutečněnou přepravu fakturoval částku 150,20 CZK. Faktura byla vydaná společností Uber B. V. ve jménu žalobkyně. Dále je v rozhodnutí uveden výčet podkladů založených ve spise a popsán průběh správního řízení s žalobkyní.
53. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se ve vztahu k žalobním bodům mj. uvádí, že není pochyb o tom, že na předmětnou přepravu dopadá právní úprava provozování taxislužby, k čemuž dospěl správní orgán prvního stupně. Žalobkyně nesplnila základní podmínky pro provozování taxislužby, s tím, že její tvrzení o nemožnosti dopuštění se skutkových podstat vytýkaných přestupků nemá oporu v právní úpravě. Aplikace Uber nenaplnuje podmínky a požadavky na režim přepravy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, jestliže nejsou smluvním stranám známy taxativně vymezené údaje zákonem o silniční dopravě a současně i identifikační údaje smluvních stran. Nejsou-li obsahové a formální náležitosti smlouvy naplněny, nejsou splněny podmínky pro uplatnění výjimky a vozidlo taxislužby musí být označeno a vybaveno všemi předepsanými náležitostmi, tedy i taxametrem, a označeno střešní svítilnou a obchodním jménem dopravce. Podmínka zařazení vozidla do evidence vozidel taxislužby, označení vozidla svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI a uvedení obchodního jména dopravce nepůsobí jen vůči cestujícímu, ale i vůči orgánům, které provádějí dozor, a i vůči konkurenci. Závažnost jednání žalobkyně byla hodnocena jako vysoká, neboť motivací k takovému jednání zjevně byla snaha používat aplikaci populární mezi turisty k provozování taxislužby za nízkého rizika kontroly. Žalobkyně nesplnila informační povinnosti vůči státu a cestujícím a narušila podnikatelské prostředí. Přestupek spočívající v nezajištění, aby ve vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání, byl hodnocen jako méně závažný a méně formální.
54. K přiměřenosti sankce se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dále uvádí, že dopravní úřad je omezen pouze zákazem uložení likvidační sankce, přičemž zhodnotil závažnost jednání žalobkyně a poukázal na dopad jejího jednání na provozování taxislužby v Praze, kde je narušováno podnikatelské prostředí. Dále se vyjádřil k aplikaci zásady absorpční a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

asperační. Jelikož zákonem č. 304/2017 Sb. došlo k tomu, že absorpční zásada byla doplněna zásadou asperační, důvodem snížení maximální výše pokuty nebylo snížení společenské nebezpečnosti jednání žalobkyně, ale oprávnění dopravního úřadu k ukládání pokut ve vyšší sazbě. Podle odůvodnění dopravní úřad zohlednil při ukládání pokuty skutečnost, že se žalobkyně dopustila dvou přestupků. Správní orgán výši pokuty stanovuje podle závažnosti a významu jednání při zohlednění skutkových okolností daného případu s omezením likvidační výši pokuty. Dále jsou zde uvedeny příklady pokut, které nebyly shledány likvidačními. Žalovaný uvádí, že v případě žalobkyně jde o právnickou osobu, s tím, že k porušení zákona došlo v pozdější době než uvedené příklady. Pokuta ve výši 125 000 Kč v situaci, kdy průměrná hrubá mzda v době spáchání přestupků dosáhla 31 000 Kč, není likvidační. Ze spisu dále není zřejmá aktivní snaha žalobkyně sdělit relevantní informace o svých majetkových poměrech. Žalobkyně na žádost dopravního úřadu nereagovala a v obchodním rejstříku nejsou potřebné údaje zveřejněny.

55. Žalovaný v napadeném rozhodnutí provedl moderaci pokuty a snížil ji z částky 150 000 Kč na částku 125 000 Kč s ohledem na pokuty ukládané za obdobné skutky spáchané v Praze v obdobném období, a již se tedy nezabýval námitkou nepřiměřenosti sankce ve výši 150 000 Kč. Jako přítěžující okolnost byla posouzena skutečnost, že vozidlo ani nesplňovalo podmínky pro zápis do evidence vozidel taxislužby, a praxi žalobkyně, která podle svých slov poskytl řidiči koncesi, protože nemá vlastní. Proto byla uložena pokuta ve výši mírně vyšší, než pokuty ukládané za obdobné přestupky v předmětném období. Výše pokuty odpovídá situaci při provozování taxislužby v Praze, když jsou dlouhodobě veřejně prezentována stanoviska Ministerstva dopravy a Magistrátu hl. m. Prahy k aplikaci Uber, kdy je třeba plnit povinnosti podle zákona o silniční dopravě. Uložená sankce pak musí mít požadovaný represivní a výchovný účinek. Pokuta v daném případě bude citelným zásahem do hospodaření žalobkyně, avšak nikoliv likvidačním. Pokuta ve výši 125 000 Kč z maximální částky 420 000 Kč při aplikaci vyšší sazby podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky není nepřiměřená. Žalovaný při moderaci pokuty zohlednil přítěžující okolnosti a obvyklou rozhodovací praxi dopravního úřadu v předmětném období, s tím, že pokuta bude mít dostatečný represivní a preventivní účinek a není likvidační. Žalobkyně na výzvu dopravního úřadu k součinnosti nereagovala. Současně žalovaný upozornil na možnost rozložení úhrady pokuty do splátek podle daňového řádu.
56. Žalovaný tedy napadeným rozhodnutím zpřesnil výrok A) prvostupňového rozhodnutí doplněním „bod 2.“ do výroku rozhodnutí k porušení povinnosti podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě (neboť bod 1. se týká veřejné linkové dopravy, bod 2. se týká „ostatních případů“), a snížil výši uložené pokuty na 125 000 Kč změnou výroku B) prvostupňového rozhodnutí, aby odpovídala pokutám ukládaným za obdobné skutky spáchané v daném období roku 2017.
57. Obsahem správního spisu je dále Protokol o kontrole č. T/20171127/1/Ht, vyhotovený dne 11. 12. 2017, Sdělení Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 11. 12. 2017 žalobkyni k seznámení se s protokolem o kontrole, Vyjádření žalobkyně ke kontrole, Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 3. 2018, CD s fotografiemi pořízenými při kontrole (fotografie předmětného vozidla, Smlouva o spolupráci ze dne 7. 7. 2017, Osvědčení o registraci vozidla, „screenshot“ z aplikace UBER týkající se předmětné cesty a rozpisu jízdného, „screenshot“ faktury na jízdné ve výši 150,20 CZK).

III. Posouzení žaloby

58. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou 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 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§110 odst. 4 s.ř.s.).
59. Soud vycházel z následující právní úpravy ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu:
60. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě: *„Dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 [tétoho zákona].“*
61. Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě: *„Podnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu 1. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, jde-li o vnitrostátní veřejnou linkovou osobní dopravu, nebo 2. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k provádění přepravy vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech.“*
62. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě: *„Dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 [tétoho zákona] provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.“*
63. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě: *„Dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které a) je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“), nebo b) poskytla přepravovaná osoba pro účely své přepravy (dále jen „vozidlo cestujícího“).“*
64. Podle § 41 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“): *„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.“* Zde je vyjádřena zásada absorpční (pohlcovací).
65. Podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky: *„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.“* Ustanovení je vyjádřením zásady asperační (zostřující).
66. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky: *„V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.“*
67. Podle § 46 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky: *„Pokutu lze uložit ve výši stanovené zákonem. Není-li výše pokuty zákonem stanovena, pokutu lze uložit ve výši nepřesahující částku 1 000 Kč.“*
68. Podle § 35 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě: *„Za přestupek lze uložit pokutu do 70 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 [§ 35].“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

69. Podle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě: „*Za přestupek lze uložit pokutu do 350 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 nebo 5 [§ 35].*“
70. Žalobkyně předně namítá, že správní orgán nemůže považovat protokol o kontrole za pravdivý, aniž by provedl řádně dokazování, s tím, že nemůže rezignovat na výsledky kontrolující osoby či přizvaných osob, jinak je řízení nezákonné. K uvedenému lze odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterém městský soud 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 výsledky kontrolující osoby. Předesílá, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrává (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 neznamená, 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.“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

71. S těmito výše citovanými závěry se soud ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci odchýlit. K tomu lze odkázat na rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 8. 2021, č. j. 8 A 60/2019 – 37 a ze dne 16. 11. 2021, č. j. 8 A 69/2019 – 42. Soud tedy uzavírá, že průběh kontroly ve věci žalobkyně proběhl zcela zákonným způsobem a výsledky této kontroly zachycené v kontrolním protokolu byly plně použitelné v navazujícím přestupkovém řízení.
72. Další námitky se týkaly uloženého trestu, když podle názoru žalobkyně je sankce nezákonná, nepřiměřená a likvidační.
73. Lze konstatovat, že je nepochybné, že se žalobkyně uvedeného protiprávního jednání dopustila, což je podpořeno protokolem o kontrole i důkazy v podobě pořízených fotografií na CD, které je součástí správního spisu (fotografie předmětného vozidla, Smlouva o spolupráci ze dne 7. 7. 2017, Osvědčení o registraci vozidla, „screenshot“ (fotografie vzhledu obrazovky) z aplikace UBER týkající se předmětné cesty a rozpisu jízdného, „screenshot“ faktury na jízdné ve výši 150,20 CZK).
74. Ze smlouvy o spolupráci uzavřené mezi žalobkyní a panem I. S., řidičem předmětného vozidla (dále jen „řidič“), vyplývá, že *„předmětem smlouvy je spolupráce smluvních stran na zajištění činnosti přepravy osob přes aplikaci UBER, pod partnerskou společností Vanišová Group spol. s r. o.“* (čl. I. bod 1.) s tím, že *„účelem smlouvy je zajistit přepravování osob v lokalitě hlavního města Prahy, přes aplikaci UBER, v časovém rozsahu, který si sám řidič zvolí“* (čl. I. bod 2.). Z čl. II. bodu 3. dále vyplývá, že žalobkyně je *„registrovaným partnerem společnosti UBER s koncesí pro silniční a motorovou dopravu do 9 osob včetně řidiče.“* Článek III. pak řeší „platební podmínky“, s tím, že řidiči náleží vyplácení pravidelné týdenní finanční odměny za jízdné. Žalobkyně se zavazuje vyplácet řidiči finanční odměnu ve výši 90 % z jízdného, pokud řidič v průběhu týdne bude mít nájezd min. 60 hodin (čistý čas strávený s klienty). V případě nájezdu nižšího než 60 hodin týdně řidič obdrží odměnu ve výši 85 % z jízdného. Je tedy zřejmé, že žalobkyně si byla vědoma povahy vykonávané činnosti a její vazby na společnost Uber a činila tak vědomě za účelem dosažení zisku.
75. Pokud žalobkyně namítá, že judikatura byla v dané době „rozkolísaná“, lze uvést, že žalobkyně spáchala přestupek dne 27. 11. 2017, tedy v době po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 9 As 291/2016-136 dne 31. 10. 2017, ve kterém bylo naznačeno, že činnost „Uberu“ není po právní stránce zcela v pořádku. Musela si být tedy vědoma, že se dopouští protiprávního jednání, které již bylo předmětem společenské diskuze v tuzemsku i v zahraničí. Odkazy žalobkyně na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507 a ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168 tak nejsou relevantní. I sám NSS v rozsudku č. j. 9 As 291/2016-136 ze dne 31. 10. 2017 totiž uvedl, že: *„Přeprava osob uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoliv využívají moderní technologická řešení a alternativní ekonomické formy, neznamená to automaticky, že jejich činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak.“* Dále dodal, že *„pro posouzení jeho [žalobcovy] odpovědnosti za přestupek je podstatná aktuální podoba právní úpravy, nikoli představy o tom, jaká by měla být.“* NSS dále v předmětném rozsudku uvedl, že: *„[Městský soud] měl posoudit, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje. Při odpovědi na tuto otázku bylo třeba vycházet z faktické povahy žalobcovy činnosti, o které pravidla fungování aplikace UberPOP ani jejich teoretické uchopení*

jako sdílené přepravy nic nevypovídají. Podstatná byla konkrétní skutková zjištění týkající se projednávané věci. Těžiště sporu mezi účastníky spočívalo v otázce, zda je výkonem práce řidiče taxislužby i jediné vykonání přepravy osob jinak odpovídající vymezení taxislužby podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. Dále se přeli o to, zda žalobce vykonal přepravu za účelem zisku, a jakou to má pro věc relevanci. Vzhledem k tomu, že městský soud se těmito otázkami z důvodu svého nesprávného právního názoru nezabýval, bude potřebné, aby tak učinil v dalším řízení.“

76. První senát Městského soudu v Praze se v novém rozhodnutí, tj. v rozsudku č. j. 1 A 96/2015-123 ze dne 21. 7. 2020 s těmito otázkami vypořádal a osmý senát se nemá důvod od jeho závěrů odchýlit, ačkoliv o kasační stížnosti žalobce nebylo zatím rozhodnuto. V tomto rozsudku první senát zdejšího soudu dospěl k závěru, že „činnost žalobce, tedy vykonání osobní přepravy dne 21. 4. 2015 naplňovala definiční znaky taxislužby. Žalobce vykonával činnost bez příslušných oprávnění ve smyslu § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě, přičemž tímto jednáním byla bezezbytku naplněna skutková podstata přestupku dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě.“, s tím, že: „Soud je přesvědčen, že výklad daného ustanovení nejen z hlediska gramatického, ale i z hlediska smyslu a účelu zákona dává jasnou odpověď na to, zda je možné postihnout žalobce byť jen za jediný výkon osobní přepravy bez oprávnění řidiče taxislužby.“
77. Ohledně námitky žalobkyně, že je nutné, aby výše sankcí odpovídaly skutkově shodným případům s tím, že žalovaný nikterak neuvádí (alespoň příkladmo spisovými značkami), o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo, lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, kde tento uvádí, že: „Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, však nestanoví správním orgánům povinnost v odůvodnění konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž při rozhodování vychází. Skutkově či právně obdobné případy mohou správní orgány pro posílení přesvědčivosti v odůvodnění specifikovat, pokud tak však neučiní, nemá to vliv na zákonnost nebo přezkoumatelnost rozhodnutí. Požadavek na rovný přístup k jednotlivým případům a ochranu legitimního očekávání mohou správní orgány naplnit, aniž by odkazovaly na svá konkrétní dřívější rozhodnutí.“
78. Žalobkyně v žalobě uvedla, že nedisponuje databází rozhodnutí, avšak rozhodovací praxe správních orgánů v případech týkajících se přeprav prostřednictvím aplikace Uber je značně rozkolísaná. V souladu se závěry shora citovaného rozsudku NSS č. j. 2 As 257/2020-37, pokud žalobkyně v žalobě namítla rozpor správních rozhodnutí s dřívější rozhodovací praxí, měla doložit, že správní orgány v rozhodné době v typově srovnatelných věcech rozhodovaly odlišným způsobem, a tedy, že napadené rozhodnutí bylo excesem (s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 - 33, nebo ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 Azs 191/2020 - 51). NSS dále v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37, dodává, že „existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS).“
79. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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. Soud proto neshledal důvodným provést důkaz řadou rozhodnutí žalovaného za obdobné skutky ve stejném období, resp. v průběhu let 2017-2018, jak žalobkyně v podané žalobě navrhovala.

80. Je třeba uvést, že jednotlivé případy porušení zákona o silniční dopravě mají být posuzovány individuálně. Pokuty, které byly uloženy jiným přestupcům, mohou být rozdílné s ohledem na čas spáchání, četnost přestupků či vzhledem k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Nelze tak přisvědčit žalobkyni, pokud naznačuje, že napadené rozhodnutí je nezdůvodněné, nepřezkoumatelné a je z tohoto důvodu postaveno na libovůli žalovaného. Pokud žalobkyně uvádí, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav přes aplikaci Uber je rozkolísané a bylo by možné dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, ale s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber, jedná se o námitky obecné a spekulativní.
81. Žalobkyně dále namítala, že za přitěžující okolnost byly vzaty skutečnosti, které samy o sobě zakládají skutkovou podstatu samostatného přestupku a jsou postižitelné jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem [vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno (střešní svítlna s nápisem TAXI, jméno a příjmení dopravce), vybaveno (taxametr), řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby]. Městský soud v Praze např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č. j. 3 A 200/2019 – 47, uvedl: *„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 podřazena 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.“* Obdobně se rovněž vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 101/2019 – 37.
82. Nejvyšší správní soud k této žalobní námitce v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37 ze dne 28. 5. 2021 uvádí, že: *„Magistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxametry ve vozidle.“ Námitky žalobkyně v tomto směru tedy nejsou důvodné.

83. Stran námitky o likvidační výši pokuty a absenci posouzení osobních a majetkových poměrů žalobkyně lze odkázat na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, podle něhož je „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt 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, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí*“. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má tedy 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. K tomu se ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 v bodě 38 uvádí: „*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 např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného § 68 odst. 4 trestního zákoníku.*“ Nejvyšší správní soud rovněž v bodě 37 výše citovaného usnesení uvádí: „*Z uvedeného tedy vyplývá, že pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možností prolomení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).*“
84. Pokud žalobkyně namítá, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měla v průběhu správního řízení základní údaje o svých majetkových poměrech poskytnout a doložit a umožnit správnímu orgánu, aby je mohl ověřit. Součinnost účastníka má rovněž vliv na

posouzení možné likvidační povahy pokuty. Jak konstatuje správní orgán prvního stupně v závěru svého rozhodnutí, přestože byla žalobkyně vyzvána v rámci oznámení o zahájení řízení k poskytnutí součinnosti týkající se majetkových poměrů, do vydání rozhodnutí tak neučinila. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále dodává, že žádné relevantní podklady nejsou založeny ani ve sbírce listin obchodního rejstříku.

85. Lze rovněž uvést, že podle veřejně dostupných údajů z obchodního rejstříku (na internetové adrese <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>) je žalobkyně právnickou osobou s předmětem podnikání Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, tedy musí brát v potaz určitou míru „podnikatelského“ rizika svojí činnosti. Lze předpokládat, že kromě činnosti pro společnost Uber Technologies Inc. (dále jen „Uber“) vykonává i jinou činnost s ohledem na široký předmět podnikání. Ve vztahu k žalobkyni neprobíhá podle veřejně dostupných údajů z insolvenčního rejstříku (<https://isir.justice.cz/isir/common/index.do>) insolvenční řízení. Nic tedy nevypovídá o tom, že pokuta v uložené výši by pro ni mohla být likvidační.
86. Soud konstatuje, že ustanovení § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je projevem zásady absorpční (pohlcovací), odst. 2 téhož ustanovení je promítnutím zásady asperační (zostřující). Správní orgán tedy ukládal sankci za přestupek nejprísněji trestný, tj. za přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zák. o silniční dopravě, za nějž lze podle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě uložit pokutu do 350 000 Kč [zatímco za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona lze podle § 35 odst. 6 písm. a) zákona uložit pokutu do 70 000 Kč]. V souladu s § 41 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky mohl správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě, v uvedeném případě do 420 000 Kč. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, je třeba uvést, že důvody pro využití asperační zásady musí být seznatelné z odůvodnění správního rozhodnutí, jímž je pachateli zpřísněný správní trest uložen. Magistrát při odůvodnění výše pokuty uvedl, že *„za přestupek s horní hranicí sazby 350 000 Kč byla obviněnému uložena pokuta ve výši 150 000 Kč, ... což představuje cca 55 % horní hranice sazby“*, s tím, že žalobkyni *„za spáchané přestupky mohla být při postupu dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena pokuta až do výše 420 000 Kč, a sankce by tak činila necelých 25 % této sazby.“* Uvedené obdobně formulované úvahy správního orgánu posoudil NSS ve shora citovaném rozsudku spíše jako *„srovnání procentuální výše skutečně uložené pokuty s nejvyšší možnou sazbou pokuty v případě využití asperační zásady“*, s tím, že tak správní orgány učinily pravděpodobně za účelem ilustrace toho, že uložená pokuta nebyla nepřiměřená a mohla být mnohem vyšší. Žalovaný pak uvedl, že v důsledku zavedení asperační zásady došlo ke snížení horní sazby pokuty z částky 500 000 Kč na 350 000 Kč z důvodu změny principu stanovení výše pokuty s ohledem na zák. č. 304/2017 Sb. Podle názoru soudu tedy žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, k využití asperační zásady vůbec nepřistoupil (srov. rovněž i soudem výše zvýrazněná podmiňovací formulace ze str. 10 prvostupňového rozhodnutí, že uložená pokuta *„mohla být“* až do výše 420 000 Kč a sankce *„by tak činila“*).
87. Soud má za to, že správní orgán prvního stupně i žalovaný při zvažování výše pokuty vzali v potaz všechna relevantní kritéria a okolnosti konkrétního případu. Přihlédli k povaze a závažnosti správního deliktu (jeho společenské nebezpečnosti, resp. škodlivosti), k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a současnému právnímu povědomí ve věci přepravy prostřednictvím aplikace Uber. Vzali v potaz, že každý přestupek je nutno individualizovat, při hodnocení závažnosti přihlédli ke konkrétním okolnostem daného

případu, tedy, zda obviněný svá pochybení napravil a zda uložená pokuta nemá likvidační charakter. Uvedli, že uložená sankce musí představovat negativní důsledek za konkrétní protiprávní jednání. Správní orgán prvního stupně přihlédl k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání žalobkyně a společenské nebezpečnosti (škodlivosti) vyplývající z důsledků takového jednání. Dále v odůvodnění uvedl, že skutková podstata přestupků, jichž se žalobkyně dopustila, vznik škody nepředpokládá, když se jedná o faktická porušení zákonných povinností, jejichž důsledkem vznik škody být nemusí, proto se zde dle jeho názoru jedná o irelevantní kritérium. Dále zohlednil, že žalobkyně dosud nebyla za porušení zákona o silniční dopravě sankcionována. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se nedomnívá, že by předmětná výše pokuty (v původní výši 150 000 Kč) měla pro žalobkyni likvidační charakter s tím, že ze spisu není zřejmá aktivní snaha žalobkyně sdělit relevantní informace stran svých majetkových poměrů a takové podklady nejsou ani zveřejněny v obchodním rejstříku. Žalovaný uvedl, že pokuta bude citelným zásahem do hospodaření žalobkyně, avšak nikoliv likvidačního charakteru. Ke snížení pokuty z částky 150 000 Kč na částku 125 000 Kč žalovaný uvedl, že tak učinil proto, že je třeba posuzovat, zda výše pokuty odpovídá skutkovým okolnostem daného případu, které spočívají především v předvídatelnosti sankce ukládané za určité jednání v příslušném časovém období, a proto pokutu moderoval, aby odpovídala výši pokut ukládaným za obdobné skutky spáchané v Praze v obdobném období, a již se tedy nezabýval nepřiměřeností sankce ve výši 150 000 Kč. Jako přitěžující okolnost zohlednil, že vozidlo nesplňovalo podmínky pro zápis vozidla do evidence vozidel taxislužby, a praxi dopravce, kdy podle svých slov poskytl řidiči koncesi, protože nemá vlastní, a proto byla uložena pokuta mírně vyšší než pokuty za obdobné přestupky v předmětném období. Výše pokuty odpovídá situaci při provozování taxislužby v Praze, kdy jsou veřejně prezentována stanoviska Ministerstva dopravy a Magistrátu hl. m. Prahy o tom, že dopravci a řidiči využívající aplikaci Uber jsou povinni plnit povinnosti zákona o silniční dopravě upravující taxislužbu.

88. S ohledem na shora uvedené soud považuje námitku žalobkyně týkající se likvidační pokuty za nedůvodnou. Likvidační charakter pokuty je totiž nutné zvažovat vždy s ohledem na konkrétní majetkové poměry pachatele. Pokud žalobkyně žádné informace ohledně svých majetkových poměrů neuvedla ani ve správní řízení ani ve správní žalobě, a pokud neuvádí ani žádné informace o svých majetkových poměrech, které by mohl správní orgán zjistit sám např. nahlédnutím do veřejných rejstříků, nemůže se likvidačního charakteru pokuty dovolávat a žalobní námitka je tak nedůvodná. Ze správního spisu nevyplývají žádné indicie, že by snad pokuta ve výši 125 000 Kč mohla být pro žalobkyni likvidační, ač soud nepochybně, že bude citelná. Bylo však na žalobkyni, aby správní orgány upozornila na to, že výši pokuty shledává likvidační a uvedla k tomu relevantní skutečnosti. Soud dodává, že nepovažuje odkaz žalobkyně na výši průměrného výdělku v segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů za relevantní, neboť ničeho nevypovídá o konkrétních majetkových poměrech žalobkyně jakožto právnické osoby.
89. Ohledně námítky žalobkyně stran nepřiměřené délky řízení a jejího nezohlednění při stanovení výše sankce lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu, který v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Lze poukázat např. na závěry, vyslovené v rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, podle nichž *„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 nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá 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.“ Městský soud se tak s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich odchýlit.

90. Soud dále odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřené v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37 ze dne 28. 5. 2021, který uvedl, že ačkoliv překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení a tento postup nelze označit za správný, bez dalšího nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a proto nemusí být ani automaticky zohledněn při stanovení výše pokuty. Lze uvést, že žalobkyně navíc žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s. ř. s., proti nečinnosti žalovaného nebrojila a žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy (od vydání prvostupňové rozhodnutí do vydání napadeného rozhodnutí uplynul rok) za relevantní okolnost pro určení výše trestu. Podle názoru městského soudu se tedy nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.
91. Následně se soud zabýval návrhem žalobkyně na moderaci pokuty ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., dle kterého *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
92. Podle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které *„pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry...“*; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, z něhož plyne, že při moderaci pokuty nejde o hledání její ideální výše.
93. Z žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že v souladu s § 41 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky mohl správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě, v uvedeném případě do 420 000 Kč. Napadeným rozhodnutím bylo žalobkyni uloženo zaplatit 125 000 Kč, a to na základě uvážení toho, že nižší pokuty uložené dříve jiným řidičům za obdobné jednání žalobkyni neodradily od porušování předpisů, a dále na základě přitěžujících okolností v souhrnu spočívajících ve vědomém porušování právních předpisů a ohrožení veřejného zájmu na férovém soutěžním prostředí. V případě žalobkyně byla pokuta

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

uložena v první třetině zákonného rozpětí, přičemž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2020, č. j. 1 As 49/2022-43, výslovně uvedl, že uložená sankce zjevně nepřiměřená není. Ze souvisejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6As 121/2022-33 vyplývá, že: „při uplatnění moderačního oprávnění by soud měl přiblížit k ustálené rozhodovací praxi, pokud v dané době existuje. Může se od ní sice odchýlit, avšak v konkrétním případě k tomu musejí být důvody (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2012 č. j. 7 As 22/2012 – 23). To souvisí s obecným zájmem na shodném rozhodování skutkově obdobných případů, který vyplývá z principu právní jistoty. Rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je nežádoucí a může způsobit nezákonnost soudního rozhodnutí, pokud se ten senát či samosoudce, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem, který mu měl či mohl být znám (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2007 č. j. 2 As 94/2006 – 51, č. 1424/2088 Sb. NSS)“.

94. Městský soud proto přihlédl též k jiným rozhodnutím dalších senátů městského soudu, které v obdobných věcech návrhu žalobců (zastupovaných stejným advokátem jako žalobkyně v nyní projednávané věci) na moderaci sankce nevyhověly a to např. v rozsudku ze dne 8. dubna 2021 č. j. 17 A 8/2019 – 62 (absence dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle a provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, pokuta ve výši 150 000 Kč), ze dne 17. června 2021 č. j. 15 A 91/2019 – 47 (neoznačení vozidla střešní svítilnou s nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce, nevybavení vozidla taxametrem, pokuta ve výši 100 000 Kč), ze dne 18. května 2020 č. j. 9 A 117/2018 – 49 (absence dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle, provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, pokuta ve výši 150 000 Kč) či ze dne 19. října 2020 č. j. 14 A 140/2019 – 36 (neoznačení vozidla střešní svítilnou s nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce, nevybavení vozidla taxametrem, absence dokladu o oprávnění k podnikání a výpisu z evidence vozidel taxislužby, pokuta ve výši 90 000 Kč).
95. Ohledně návrhu žalobkyně na moderaci uložené pokuty tedy městský soud dospěl k závěru, že podmínky pro modifikaci uložené pokuty nejsou splněny. Pokuta byla uložena v souladu se zákonem, není likvidační a relevantně zohledňuje individuální okolnosti případu a poměry žalobkyně, nakolik byly žalovanému známy. Uložená částka odpovídá zhruba třetině zákonné sazby, nejde tedy o částku zjevně nepřiměřenou. Výše uložené pokuty rovněž vystihuje společenskou škodlivost jednání žalobkyně a to zejména k značnému narušení podnikatelského prostředí v oblasti taxislužby. Důvody pro moderaci uložené pokuty Městský soud v Praze neshledal ani v jiných, skutkově obdobných případech, rovněž Nejvyšší správní soud nepokládá podmínky pro uvedený postup za splněné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

96. Jelikož soud neshledal žádnou z námitek důvodnou, žalobu dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
97. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci plně úspěšnému žalovanému

nevznikly nad rámec jeho úřední činnosti žádné další náklady, proto městský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. prosinec 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

