



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **I. K. S., IČO 65288297**
místem podnikání V p. XXXX/YY, XXX XX Praha X
zastoupena advokátem Mgr. Janem Boučkem
se sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

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

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2019 č. j. 164/2019-190-TAXI/5,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný přezkoumal ve společném řízení dvě rozhodnutí odboru dopravních agend Magistrátu hl. m. Prahy (dále též „dopravní úřad“ či „prvostupňový správní orgán“), a to jednak rozhodnutí ze dne 12. 11. 2018, č. j. MHMP 1827379/20182019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí ze dne 12. 11. 2018“), a taktéž rozhodnutí ze dne 5. 3. 2019, č. j. MHMP 405255/2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí ze dne 5. 3. 2019“), vydaná ve správních řízeních vedených podle zákona č. 250/2019 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění rozhodném (dále jen „zákon o přestupcích“), ve věcech uložení sankce za porušení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o silniční dopravě“) a postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) byly výroky obou shora uvedených prvostupňových správních rozhodnutí nahrazeny společným výrokem následujícího znění:

„A) obviněný dopravce K. S., nar. XX. YY. XXY, sídlo: V p. XXXX/YY, XXX XX Praha X, IČO: 65288297, se uznává vinným z přestupků podle:

(i) § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, které spáchal tím, že porušil § 9 odst. 2 písm. a) tohoto zákona, neboť jako dopravce nezajistil, aby byl při poskytování přepravy formou taxislužby dne 11. 4. 2018 na trase ul. Heřmanova 6, Praha 7 – ul. Malletova 4, Praha 9, v čase 10:13 hod. – 10:24 hod., vozidlem tovární značky: Opel Astra, dne 19. 6. 2018 na trase Karlovo náměstí 30, Praha 2 – ul. Vltavanů 229, Praha 4, v čase 15:24 hod. – 15:36 hod., vozidlem tovární značky: Škoda Octavia a dne 23. 7. 2018 na trase Jungmannovo náměstí (palác Adria), Praha 1 – Loretánské náměstí 2, Praha 1, v čase 10:08 hod. – 10:20 hod., vozidlem tovární značky: Škoda Octavia, v těchto vozidlech doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie;

(ii) § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, které spáchal tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) tohoto zákona dne 11. 4. 2018 na trase ul. Heřmanova 6, Praha 7 – ul. Malletova 4, Praha 9, v čase 10:13 hod. – 10:24 hod., vozidlem tovární značky: Opel Astra, dne 19. 6. 2018 na trase Karlovo náměstí 30, Praha 2 – ul. Vltavanů 229, Praha 4, v čase 15:24 hod. – 15:36 hod., vozidlem tovární značky: Škoda Octavia a dne 27. 6. 2018 na trase Jungmannova 34, Praha 1 – ul. Františka Křížíka 15, Praha 7, v čase 10:14 hod. – 10:41 hod., vozidlem tovární značky: Opel Astra a dne 23. 7. 2018 na trase Jungmannovo náměstí (palác Adria), Praha 1 – Loretánské náměstí 2, Praha 1, v čase 10:08 hod. – 10:20 hod., vozidlem tovární značky: Škoda Octavia, provozoval taxislužbu vozidly, která nebyla zapsána v evidenci vozidel taxislužby;

B) za přestupky se obviněnému podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona o přestupcích ukládá správní trest pokuty ve výši 525 000 Kč, slovy: pětsetdvacetpět tisíc korun českých, kterou je podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích povinen uhradit ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí....“.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

2. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nejprve k prvnímu správnímu řízení stručně shrnul, že dne 11. 4. 2018 proběhla kontrola (řidič R. R.), kdy bylo za spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě dopravci uložena prvostupňovým správním rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019 pokuta ve výši 100 000 Kč.
3. Ohledně druhého správního řízení žalovaný konstatoval, že předmětem tohoto řízení jsou skutky zjištěné během kontroly ve dne 19. 6. 2018 (řidič K. R.), dne 27. 6. 2018 (řidič R. K.), dne 23. 7. 2018 (řidič K. R.), kdy tato původně samostatně vedená řízení byla spojena do společného řízení usneseními ze dne ze dne 29. 10. 2018 a ze dne 30. 10. 2018, přičemž za všechna zjištěná pochybení během kontrol byla dopravci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě.
4. Žalovaný poukázal na odvolací námitku žalobkyně, která nesouhlasila s tím, že ve věci nebylo vedeno společné řízení o přestupcích zjištěných při kontrolách dne 1. 2. 2018 až 17. 4. 2018, proto žalovaný této námitce vyhověl a usnesením ze dne 8. 11. 2019, č. j. 164/2019-190-TAXI/4, spojil řízení o přestupcích žalobkyně do společného řízení dle 140 odst. 1 správního řádu, a to i s přestupkem spáchaným dne 11. 4. 2018.
5. Žalovaný se plně ztotožnil s posouzením věci prvostupňovým správním orgánem. K určení výše sankce zdůraznil, že v daném případě byla žalobkyně sankcionována za spáchání celkem sedmi přestupků zjištěných v rámci provedení čtyř kontrol, a to již byla opakovaně pravomocně za stejné přestupky sankcionována. Konstatoval, že ve společném řízení o přestupcích postupoval dle § 41 odst. 2 zákona o přestupcích, proto pokutu žalobkyni moderoval na částku 525 000 Kč, tj. maximální možnou pokutu, kterou lze uložit dopravci za spáchané přestupky. Přitom vzal v úvahu, že běžně je za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem ukládána pokuta ve výši 100 000 Kč až 150 000 Kč dle konkrétních okolností případu. V dané věci žalobkyně provozovala taxislužbu neevidovaným vozidlem čtyřikrát v období dvou měsíců, a to byla již při předešlých kontrolách upozorňována na protiprávnost předmětného jednání. Jako přítěžující okolnost tak byl hodnocen rozsah a povaha jednání žalobkyně, když se jedná o velkého dopravce, který ač má v rejstříku podnikatelů v silniční dopravě zapsáno jedno vozidlo, prokazatelně podniká s velkým množstvím neevidovaných vozidel a zaměstnává velké množství řidičů, jedná se tak o podnikatele velkého rozsahu (v předchozích řízeních bylo provozování taxislužby neevidovanými vozidly a různými řidiči žalobkyni prokázáno v celkem 18 případech). Výše pokuty byla určena za nejzávažnější delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem. K dalším deliktům žalobkyně bylo přihlédnuto jako k přítěžujícím okolnostem. Žalovaný byl přesvědčen, že by nižší pokuta nesplnila svůj účel.

II.

Žaloba, vyjádření žalovaného, ústní jednání

6. Žalobkyně v žalobě v prvním žalobním bodu namítá porušení práva na spravedlivý proces, k němuž došlo tím, že v průběhu odvolacího řízení žalovaný spojil dvě odděleně vedená řízení před prvostupňovými správními orgány do společného řízení. Tímto postupem bylo žalobkyni odňato právo na obhajobu v odvolací fázi přestupkového řízení a byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení. Usnesení o spojení věcí bylo žalobkyni doručeno až současně s meritorním rozhodnutím, tudíž žalobkyně se nemohla vyjádřit ke společnému řízení a k vyšší ukládaného trestu.

7. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítala vady výroku žalobou napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nezákonnost, jelikož z něj nelze zjistit, co bylo výrokem napadeného daného rozhodnutí řešeno, zda několik přestupků nebo jen jeden pokračující přestupek. Dále v části B) výroku dle žalobkyně absentuje v pasáži o uložení pokuty odkaz na § 41 zákona o přestupcích; taktéž zde absentuje konkretizace, jakého porušení povinnosti se měla žalobkyně dopustit v případě vytýkaného jednání dle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, když citované ustanovení obsahuje v jednotlivých bodech výčet různých dokladů, jež mají být při přepravě ve vozidle. Žalobkyně byla přesvědčena, že z výroku nelze zjistit právní kvalifikaci skutku. Rovněž tak výrok žalobou napadeného rozhodnutí považovala žalobkyně za nesprávně koncipovaný, neboť v něm nelze použít slovní spojení, že se „výroky rozhodnutí“, tj. spojovaných rozhodnutí ze dne 12. 11. 2018 a ze dne 5. 3. 2019 „nahrazují společným výrokem“.
8. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně upozorňuje na porušení řádného dokazování v řízení před správními orgány, neboť kontrolní protokol nemůže být použit jako důkaz k prokázání viny žalobkyně. Žalobkyně namítá, že kontrolní protokol není nadán presumpcí pravdivosti a správnosti, je pouhým podkladem pro správní orgán, zda má zahájit správní řízení o přestupku. Kontrolní protokol nelze podle žalobkyně považovat za pravdivý bez toho, aby správní orgán provedl ve správním řízení řádné dokazování a správní orgány rezignovaly na výsledky přizvané osoby. Nadto podle žalobkyně byla kontrola zahájena a provedena nezákonně, pravomoc k provádění kontrol má pouze kontrolní orgán, nikoli přizvaná osoba, která by se měla účastnit kontroly pouze spolu s kontrolním orgánem. Skutkový stav věci tak nebyl zjištěn dostatečným způsobem.
9. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně poukazuje na nezákonnost uložení sankce. Namítá, že žalovaný neuvádí příkladem skutkově obdobné (jiné) případy, z nichž by bylo možno usuzovat, že rozsah sankce je v souladu s dřívější rozhodovací praxí, a nejedná se o libovůli správního orgánu. Rozhodování správních orgánů má za natolik rozkolísané, že lze dovodit, že správní orgány nerozhodují o žalobkyni, nýbrž s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber.
10. Žalobkyně konkrétně uvedla, že úvahy žalovaného na stranách 5 a 10 žalobou napadeného rozhodnutí jsou protichůdné, když z nich nelze seznat, zda označení a vybavení vozidla bylo v dané věci posouzeno přitěžující či polehčující okolnost bez či s vlivem na výši uložené sankce. Žalobkyně uvedla, že žalovaný v úvahách o určení výměry trestu nepoměřuje jednání žalobkyně ani svou ustálenou praxi, když dovozuje, že žalobkyni měla být v případě jednotlivého porušení zákona uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a na jiném místě odůvodnění rozhodnutí dovozuje, že řidiči u všech zjištěných skutků byli držitelé oprávnění taxislužby, což by se mělo odrážet na úvahách o nižší výši pokuty (tj. cca 100 000 Kč).
11. Dále žalobkyně odkázala na stranu 11 žalobou napadeného rozhodnutí a namítala nezákonnost zde uvedené úvahy o výši pokuty. Byla přesvědčena, že žalovaný nemusel zvyšovat sankci dle § 41 zákona o přestupcích. Navíc takto zvýšená maximální možná výše pokuty za použité asperační zásady je toliko ve výši 420 000 Kč a nikoli jak uvádí žalovaný ve výši 525 000 Kč.
12. Žalobkyně nesouhlasí se žalovaným, že v době přepravy bylo známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, v době vytýkaného jednání nebyla ustálená judikatorní praxe. Žalobkyně upozorňuje, že v době přepravy jí byla známa judikatura, např. 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 (dále též jen „usnesení vrchního soudu“), z nichž vyplývá, že přeprava skrze aplikaci Uber není „klasickou“ taxislužbou. Žalovaný nezohlednil, že v době vytýkaného jednání platila zmiňovaná úprava, která však byla korigována až v listopadu 2018, žalovaný k této změně nepřihlédl a neposuzoval řádně společenskou nebezpečnost vytýkaného jednání. Žalobkyně rovněž považuje za nepřípustné, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, byť ne výslovně, že žalovaný uvažuje o činnosti dopravců poskytujících přepravy přes aplikaci Uber, jako o organizované skupině. Poukazuje k tomuto na rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2019, č. j. 59/2019-190-TAXI/3, ze dne 13. 6. 2019, č. j. 71/2019-190-TAXI/3, z nichž dovozuje, že žalovaný jednal nepřípustně.

13. Dále žalobkyně odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 – 51, a ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 – 25, jimiž podpořila své tvrzení, že jí byla uložena extrémně přísná pokuta, neboť dosahuje horní hranice zákonné sazby.
14. Zásadně nesouhlasí s posouzením přitěžujících a polehčujících okolností žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí (viz strana 5 žalobou napadeného rozhodnutí). Podle žalobkyně není možné považovat za přitěžující okolnost nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Jako přitěžující okolnost nelze považovat skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami, jelikož tak oba správní orgány učinily, zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností a vnitřní zmatečností. Žalobkyně je totiž postihována i za porušení dalších zákonných ustanovení ve formě přitěžujících okolností, přičemž pro ně nebylo zahájováno správní řízení. Byť je žalobkyně sankcionována za to, že její vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve vozidle doklad oprávnění k podnikání, ve skutečnosti je správními orgány postihována i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení tyto orgány nijak nezabývaly, a to, že její vozidlo nebylo řádně označeno (absence střešní svítilny s nápisem TAXI) a vybaveno taxametrem, dále, že bylo ohroženo vedení řádného účetnictví.
15. Žalobkyně upozorňuje, že odkazy prvostupňového orgánu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014), které žalovaný akceptuje, neshledává za přiléhavé. Není možné výši pokuty paušalizovat a z jiných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž byla stanovena výše pokut na částky 50 000 Kč, nebo 70 000 Kč, či 100 000 Kč, dovozovat, že nejsou likvidační či neovlivňují osobní či majetkové poměry dopravce. Zmiňovaná rozhodnutí se netýkala skutku, který je vytýkán žalobkyni, nemají proto ve věci aplikační význam, byť se jedná o přestupky v oblasti taxislužby.
16. Žalobkyně namítala uložení nepředvídatelné, nepřiměřené a likvidační sankce v dané věci. Odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, ve kterém jsou popsány postupy, jimiž se měly řídit správní orgány při ukládání trestů za přestupky. Žalovaný nezkoumal, zda uložená pokuta by mohla být likvidační; nepřihlédl totiž při stanovení výše pokuty k majetkovým ani osobním poměrům žalobkyně. Žalovaný neprovedl přezkoumatelný odhad osobních i majetkových poměrů žalobce, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. V dané věci byla nezákonně stanovena pokuta bez přihlédnutí ke skutku ze dne 11. 4. 2018, o němž mělo být rozhodnuto ve společném rozhodnutí, a za který byla stanovena prvostupňovým správním orgánem pokuta ve výši 100 000 Kč a předmětný skutek byl zařazen do úvahy žalovaného o výši

pokuty v nyní posuzovaném řízení. Tímto postupem ale došlo k trestání žalobkyně kumulativně.

17. Jako správný procesní postup označila žalobkyně vedení společného řízení o skutku ze dne 11. 4. 2018 v řízení, které vyústilo ve vydání správního rozhodnutí ze dne 8. 7. 2019, č. j. 77/2019-190-TAXI/4, proti němuž je vedeno před Městským soudem v Praze řízení pod sp. zn. 3 A 149/2019.
18. Žalobkyně považuje za nepřiléhavé i úvahy žalovaného o možnosti rozložení pokuty do splátek, taková možnost je fakultativní, při ukládání výměry trestu nelze takto argumentovat.
19. Žalobkyně také poukazuje na zásadu jednotnosti právního řádu, kdy správní orgány pochybily, když nepromítly délku správního řízení (více než 18 měsíců) do výše ukládané pokuty. První přestupek měla žalobkyně spáchat dne 11. 4. 2018, prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí dne 12. 11. 2018 a dne 5. 3. 2019 a žalovaný dne 13. 11. 2019, tedy po cca 17 měsících. Nepřiměřenou délkou bylo porušeno právo na spravedlivý proces a rozhodnutí v přiměřené době.
20. Žalobkyně proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému rozhodnutí. V případě, že se soud neztotožní s touto argumentací, žalobkyně navrhuje, aby soud změnil výši ukládané sankce.
21. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Setrval na důvodech uvedených v napadeném rozhodnutí a konstatoval, že k vedení společného řízení bylo přistoupeno z důvodu dodržení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Odmítl, že by procesním postupem dle § 140 správního řádu došlo k jakémukoliv dotčení procesních práv žalobkyně. Upozornil, že žalobkyni bylo usnesení o spojení řízení ze dne 8. 11. 2019 bylo žalobkyni (resp. jejímu právnímu zástupci) tentýž den, tj. dne 8. 11. 2019; žalobou napadené rozhodnutí však bylo vydáno až 13. 11. 2019. Mezi doručením procesního usnesení a meritorního rozhodnutí ve věci tak existovala určitá časová prodleva.
22. Žalovaný k otázce posouzení zákonnosti provedení kontroly konstatoval, že právním zástupcem žalobkyně, který zastupuje i další dopravce provozující taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber, byly v obdobné věci podávány žaloby a kasační stížnosti, o nichž rozhodoval i Nejvyšší správní soud (viz rozsudky ze dne 22. 5. 2018 č. j. 8 As 35/2018-52, 18. 7. 2018 č. j. 10 As 162/2018-30, 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50, 16. 8. 2018 č. j. 1 As 175/2018-25, 21. 8. 2018 č. j. 2 As 128/2018-36, 12. 9. 2018 č. j. 9 As 172/2018-29, 20. 6. 2019 č. j. 5 As 245/2018-30). Ve všech rozhodnutích Nejvyšší správní soud dovodil, že přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly.
23. Žalovaný k výtkám žalobkyně směřujícím proti kontrolnímu protokolu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, z něhož vyplývá, že se jedná o veřejnou listinu a není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno. Zdůraznil, že protokol o kontrole je důkazním prostředkem. Dokazování v dané věci proběhlo řádně, navíc ani žalobkyně nespornuje skutkový stav, a k její výtce ohledně provedení výsledku kontrolující osoby, uvedl, že její výslech by neměl na kvalifikaci skutku žádný vliv.

24. Žalovaný uvedl, že při ukládání výše pokuty bylo 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. I když se nejedná o přitěžující a polehčující okolnosti vyjmenované v § 39 a § 40 přestupkového zákona, bývá tato skutečnost předmětem úvah při stanovování výše pokuty. Pokud by nebyly zohledňovány polehčující a přitěžující okolnosti, musela by být uložena stejná sankce například v situaci, kdy by v jednom případě řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxi služby a ve druhém nikoliv. Takový stav není však možný a i žalobkyně v žalobě a v odvolání poukazuje na nutnost posouzení konkrétních skutkových okolností případu. Žalovaný shrnul, že při trestání přestupkového jednání žalobkyně nepřekročil meze zákonného trestání a rozhodnutí není rozporné, zmatečné ani nepřezkoumatelné.
25. Žalovaný k výtce nepřiměřené délky řízení konstatoval, že správní orgány jsou při vydávání rozhodnutí vázány pořádkovými lhůtami, jejich překročení však nemá vliv na zákonnost závěrů, k nimž správní orgány dospěly při posuzování právní stránky. Nad to žalovaný neshledal v tomto případě celkovou délku správního řízení za nepřiměřeně dlouhou dobu, podmiňující její promítnutí do ukládaného trestu.
26. Na ústním jednání dne 19. 4. 2023 právní zástupce žalobce odkázal na žalobní tvrzení a setrval na svém procesním stanovisku ve věci. Akcentoval nezákonnost procesního usnesení, jímž byla spojena dvě prvoinstanční řízení před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, a to s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019 – 46, kde městský soud dospěl k názoru o nezákonnosti spojení věcí až v odvolacím řízení.
27. Žalovaný na ústním jednání rovněž setrval na svém procesním stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě a na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
28. Soud na ústním jednání k důkazu přečetl rozhodnutí navržené k důkazu žalobcem v žalobě, jimiž prokazoval své tvrzení o porušení zásady legitimního očekávání, a to rozhodnutí ze dne 21. 5. 2019, č. j. 59/2019-190-TAXI/3, a ze dne 13. 6. 2019, č. j. 71/2019-190-TAXI/3. Soud z rozhodnutí zjistil, že jimi byly žalovaným potvrzeny prvostupňová správní rozhodnutí, kterými byly uloženy pokuty ve výši 150 000 Kč, avšak v obou případech se jednalo o spáchání celkem dvou přestupků zjištěných v rámci provedení jedné kontroly. Taktéž soud přečetl rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. 77/2019-190-TAXI/4, z něž vyplynulo, že totožné žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za jedenáct protiprávních jednání zjištěných během kontrol provedených dne 1. 2. 2018, 14. 2. 2018, 19. 3. 2018, 22. 3. 2018, 28. 3. 2018, 3. 4. 2018, 5. 4. 2018, 2 x 12. 4. 2018, 13. 4. 2018 a 17. 4. 2018. Žalovaný z tohoto (společného) řízení vyloučil skutek žalobkyně ze dne 11. 4. 2018 usnesením ze dne 28. 6. 2018, č. j. MHMP 1031103/2018, jelikož žalobkyně podala na průběh kontroly v tomto případě žalobu k Městskému soudu v Praze, a proto bylo v zájmu urychlení řízení přistoupeno k jeho vyloučení ze společného řízení.
29. Soud na ústním jednání naopak neprovedl důkazy rozhodnutími žalovaného za stejné období a za obdobné skutky, neboť žalobkyně ani na výzvu soudu při ústním jednání nspecifikovala, jaké konkrétní rozhodnutí chce k důkazu provést. Jedná se tak o nekonkrétní důkazní návrh. Žalobkyně k tomu uvedla, že nemá databáze správních rozhodnutí a proto nemůže konkrétní rozhodnutí určit. Soudu je však z úřední činnosti známo, že zástupce žalobkyně zastupuje v případech týkajících se aplikace Uber velké množství jiných subjektů a to již ve fázi správního řízení, proto není pravda, že by nebyl

schopen označit konkrétní správní rozhodnutí, jež požaduje k důkazu provést, což ostatně, jak shora v odstavci 28. tohoto rozsudku ostatně právní zástupce i učinil.

III.

Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
31. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
32. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě *dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“).*
33. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4.*
34. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.*
35. Podle § 35 odst. 6 zákona o silniční dopravě *za přestupek lze uložit pokutu do a) 70 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1, b) 350 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 nebo 5.*
36. Podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*
37. Městský soud na úvod poznamenává, že otázkami vznesenými v nyní podané žalobě se zabýval již opakovaně v mnoha svých rozsudcích (namátkou např. rozsudky ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017 - 39 a č. j. 10 A 158/2017 - 37, ze dne 19. 12. 2022, č. j. 10 A 73/2019-98, ze dne 17. 6. 2021, č. j. 15 A 91/2019-22, ze dne 11. 10. 2021, č. j. 10 A 178/2019-20 či ze dne 16. 12. 2021, č. j. 15 A 54/2019-22). Soud po posouzení skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že není důvod se od svých předchozích rozhodnutí odklánět, a proto částečně, s přihlédnutím ke specifikům nyní projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude pro stručnost a úplnost odkazovat. Městský soud zároveň uvádí, že nespatřuje důvod opakovaně a zdlouhavě vypořádávat každou jednotlivou námitku žalobce, když vše podstatné již bylo řečeno výše citovanou judikaturou, která je právnímu zástupci žalobce dobře známá, jelikož ve všech uvedených věcech vystupoval jako zástupce tamních žalobců.
38. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav věci, jenž je, jak soud ověřil, shodný s obsahem správního spisu; sporným bylo v dané věci toliko jeho právní posouzení.
39. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá porušení práva na spravedlivý proces, k němuž mělo dojít spojením dvou odděleně vedených řízení před prvostupňovým správním orgánem do společného řízení, jež vyústilo ve vydání (jednoho) žalobou napadeného rozhodnutí.
40. Ze správního spisu vyplývá, že usnesením ze dne 8. 11. 2019, č. j. 164/2019-190-TAXI/4, žalovaný spojil řízení o přestupcích žalobkyně spáchaných ve dnech 11. 4. 2018, 19. 6. 2018, 27. 6. 2018 a 23. 7. 2018 do společného řízení, jelikož správní řízení o prvním z těchto skutků

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

bylo zahájeno dne 16. 8. 2018, čímž byla splněna podmínka spáchání přestupků do zahájeného řízení o prvním z nich dle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích.

41. Podle § 140 odst. 1 správního řádu: *„[s]právní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.“*
42. Soud konstatuje, že citované ustanovení upravuje možnost ve správním řízení spojit věci ke společnému řízení v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti. Žalovaný v usnesení ze dne 8. 11. 2019 o spojení věcí správně vysvětlil, že k předmětnému spojení věcí byla dána i podmínka dle 88 odst. 3 zákona o přestupcích. Soud jen doplňuje, že pro spojení věcí byly splněny i podmínky dle § 140 odst. 1 správního řádu, když v obou spojovaných řízeních vystupovala žalobkyně v pozici účastníka řízení a jednalo se *de facto* o stejný předmět řízení, když žalobkyně se ve všech řízeních dopustila obdobných přestupků jen v jiném čase (při jiné kontrole). Je pravdou, že vedení společného řízení má zásadní vliv na ukládání správních trestů, neboť podle § 41 přestupkového zákona se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení uloží tzv. úhrnný trest podle absorpční, případně asperační zásady. Žalovaný i na uvedené řádně reflektoval, což se odrazilo na straně 11 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud žalobkyně v obecné rovině nesouhlasila s formulací výroku žalobou napadeného rozhodnutí, kterým právě bylo vyjádřeno to, že v žalobou napadeném rozhodnutí již žalovaný rozhodoval o obou spojených řízeních, soud zdůrazňuje, že výrok naopak považuje za precizně formulovaný tak, že nezavdává žádné pochybnosti k zaměnitelnosti posouzených skutků (přesně vypočítává, za jaká konkrétní pochybení, resp. skutky, je žalobkyně v řízení postihována). Se zněním výroku taktéž koresponduje odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde se tato procesní situace promítla v odůvodnění na stranách 4 až 5 žalobou napadeného rozhodnutí. Na tomto místě soud konstatuje, že skutečnost, že správní orgány přistoupily ke spojení řízení, nemohla být v žádném případě pro žalobkyni překvapivá, když sama žalobkyně tento procesní postup v řízení navrhovala. Soud odmítá, že by žalobkyně byla usnesením o spojení věcí jakkoliv postihnuta na svých právech na obhajobu, ani že by tímto postupem došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Soud upozorňuje, že dané námitky byly žalobkyní uplatněny toliko v obecné rovině, a nad to soud zdůrazňuje, že žalobkyně podala proti oběma prvoinstančním rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019 a ze dne 12. 11. 2018 samostatná odvolání, jimiž se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval. Taktéž není pravdou, že by žalobkyně neměla možnost se před vydáním žalobou napadeného rozhodnout seznámit s usnesením o spojení věcí, neboť ze správního spisu vyplývá, že právnímu zástupci žalobkyně bylo usnesení o spojení věcí doručeno dne 8. 11. 2019 a meritorní rozhodnutí tj. žalobou napadené rozhodnutí, bylo posléze vydáno dne 13. 11. 2019. Na tomto místě se soud podivuje nad tím, že žalobkyně, jež ve správním řízení vytýkala správním orgánům skutečnost, že jsou jimi vedena dvě samostatná řízení o dotčených přestupcích, pak za situace, kdy je jejímu návrhu na spojení řízení plně vyhověno, tuto skutečnost následně v soudním řízení uplatní jako procesní námitku. Námitka žalobkyně se pak ve světle uvedeného soudu jeví jako ryze účelová.
43. Soud nepřehlédl, že právní zástupce žalobkyně na ústním jednání poukázal na rozsudek osmého senátu zdejšího soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019 – 46, který v bodě [18] odůvodnění uvedl, že spojení věcí až v odvolacím řízení má za podstatné porušení procesních

předpisů. Tuto úvahu osmý senát uplatnil i v dalším svém rozsudku pod sp. zn. 8 A 60/2019 a opřel ji o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62. Soud však zjistil, že rozsudek osmého senátu sp. zn. 8 A 103/2019 byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 As 28/2022 – 26, zrušen, jelikož Nejvyšší správní soud nesouhlasil s výkladem zaujatým osmým senátem zdejšího soudu, když v bodě [11] výslovně konstatoval, že vedení společného řízení je u souběhu přestupků naopak žádoucí a ze zákona obligatorní. Soud se proto nebude v dané věci právními názory vyslovenými osmým senátem ve shora citovaných rozsudcích o nezákonnosti spojení věcí v odvolacím řízení řídit, neboť jak shora patrně byly Nejvyšším správním soudem vyvráceny.

44. Námitky žalobkyně, jež byly obsahem prvního žalobního bodu má tak soud za nedůvodné.
45. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně opět namítala nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí v důsledku zásadních nedostatků ve výrokové části, resp. nesprávného znění tzv. právní věty. Konkrétně namítala, že není zřejmé, jakého porušení povinnosti se měla žalobkyně dopustit, když předmětné ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě hovoří v jednotlivých bodech o více různých dokladech, které mají být dle konkrétní situace a zejména typu přepravy ve vozidle přítomny. Soud podotýká, že i v tomto případě žalobkyně vznesla námitky, jejichž posouzením se zdejší soud v minulosti zabýval (například již odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62). Soud připomíná, že tzv. obsahové náležitosti výrokové části upravuje § 68 odst. 2 správního řádu. Další náležitosti rozhodnutí o přestupku jsou pak upraveny v § 93 odst. 1 přestupkového zákona, přičemž z § 93 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona vyplývá, že ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede právní kvalifikace skutku. Soud konstatuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se vymezení skutku vyplývá, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).
46. Soud v této souvislosti dále odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, publ. pod č. 3656/2018 Sb. NSS, v němž rozšířený senát v bodě [21] citovaného usnesení dospěl k závěru, že „[s]právní orgán musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Musí tedy rovněž uvést ustanovení odkazující i ve stejném zákoně obsažená ustanovení odkazovaná, stejně jako musí eventuálně uvést normu blanketní a ustanovení jiného právního předpisu, které na normu blanketní navazuje. Předkládající senát správně uvádí, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí. V něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo patrné, jakého správního deliktu (skutkové podstaty) se pachatel dopustil a podle jakého ustanovení právního předpisu mu byla stanovena správní sankce.“ Rozšířený senát dále uvedl, že je však zcela odlišnou otázkou, jaké následky má vada výroku spočívající v absenci odkazovaného ustanovení. Přiklonil se přitom k závěru, že nelze postupovat formalisticky a jakoukoliv vadu vymezení právní kvalifikace správního deliktu ve výrokové části považovat za důvod pro zrušení správního rozhodnutí. Rozšířený senát poté v bodě [34] citovaného rozhodnutí uzavřel, že „[s]právní orgán rozhodující o správním

deliktu musel ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.“

47. V posuzovaném případě jsou podle přesvědčení soudu vymezení skutku i právní kvalifikace zcela dostatečné. Soud poukazuje na bod 1. tohoto rozsudku, kde byl soudem přesně citován výrok označený pod písmenem A) žalobou napadeného rozhodnutí, z něhož je zcela bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, jaké konkrétní povinnosti měla žalobkyně porušit, resp. absence jakých konkrétních dokladů je jí ze strany správních orgánů vytýkána. Jinými slovy, ve výroku rozhodnutí způsobem nevzbuzujícím pochybnost byla deklarována, absence konkrétního dokladu ve vozidle dopravce (žalobkyně), jež jí byla v daném případě v souvislosti s provozováním taxislužby vytýkána. Žalobkyně pak nikterak nezpochybňuje závěr, že opomenutí zajistit, aby při poskytování taxislužby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, zakládá porušení povinnosti uvedené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, které prvostupňový správní orgán neopomněl ve výroku prvostupňového rozhodnutí výslovně označit.
48. Soud opakuje, že již z výrokové části je zřejmé, že žalobkyni je vytýkána absence dokladu o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, nikoli jiných dokladů, přičemž povinnost zajistit tento doklad je uvedena v obou bodech příslušného zákonného ustanovení. Skutečnost, že prvostupňový správní orgán (ani žalovaný) ve výroku explicitně neuvedl, že se žalobce předmětným skutkem dopustila porušení povinnosti uložené v příslušném bodu § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, pak podle přesvědčení soudu nečiní tzv. právní větu výroku nijak neurčitou nebo nesrozumitelnou, natož aby mohla vyústit v závěr o nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný ve výroku jednoznačně vymezil skutky, jimiž se měla žalobkyně u posuzovaných přestupků dopustit, a to i prostřednictvím specifikace dokladu, který ve vozidle, jímž byla v době kontroly poskytována taxislužba, absentoval, přičemž tento skutek správně právně kvalifikoval jako porušení povinnosti vyplývající z § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě (viz strany 8 až 9 žalobou napadeného rozhodnutí). Soud zdůrazňuje, že z výroku je patrné, jakých přestupků (skutkových podstat) se žalobkyně podle správních orgánů dopustila a podle jakého ustanovení právního předpisu (viz taktéž výrok pod písmenem B žalobou napadeného rozhodnutí citovaný v odstavci 1 tohoto rozsudku) jí tak byla stanovena správní sankce. Soud dodává, že ze správního spisu ani žaloby žádné pochybnosti žalobkyně v tomto směru ani nevyplývají.
49. Pokud žalobkyně v žalobě tvrdí, že z výroku žalobou napadeného rozhodnutí nelze zjistit, zdali byla žalobkyně postižena za několik přestupků či za jeden pokračující přestupek, pak soud toliko konstatuje, že již z návětí výroku pod písmenem A) žalobou napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že žalobkyně byla postižena za několik přestupků, když žalovaný zde výslovně uvedl, že se žalobkyně, resp. dopravce: „uznává vinným z přestupků ...“, které následně vypočetl a ve výroku pod písmenem B) uzavřel, že se za tyto přestupky

žalobkyni „*ukládá správní trest pokuty ve výši ...*“, tedy ani ve výroku a ani v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí není nikde zmínka o tom, že by žalobkyně měla vytýkané přestupky spáchat jako jeden pokračující přestupek, soudu tak není jasné, z čeho pramení pochybnosti žalobkyně týkající se způsobu spáchání vytýkaných přestupků.

50. Soud tak ani námitky žalobkyně vypočtené ve druhém žalobním bodě neshledal důvodnými.
51. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně brojí proti způsobu dokazování před správním orgánem, a to proti presumpci správnosti kontrolního protokolu. Soud znovu opakuje, že i tato námitka již byla judikaturou vyřešena, proto soud odkazuje na ustálené závěry Nejvyššího správního soudu, jenž dovodil, že kontrolní protokol je veřejnou listinou, která je nadána presumpcí správnosti a pravdivosti. Není-li tedy prokázán opak, tedy že obsah kontrolního protokolu neodpovídá skutečnosti, je nutné na něj pohlížet jako na správný a pravdivý viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008 č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, nebo ze dne 31. 7. 2019, č. j. 6 As 29/2019-32, z nichž vyplývá, že kontrolní protokol 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.
52. Pokud žalobkyně vytýkala správním orgánům, že výsledky ve správním řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž přitom provedly výsledky kontrolující osoby, resp. přizvané osoby, soud opět předesílá, že obdobnými námitkami se zdejší soud opakovaně zabýval (srov. např. nedávné rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 A 187/2019-51, či ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62).
53. Je třeba zdůraznit, že v nyní projednávaném případě žalobkyně závěry učiněné v kontrolním protokolu nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobkyně totiž svou procesní obranu směřovala toliko do roviny právní, nikoli skutkové; a ta byla mezi stranami nesporná. Nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, prvostupňovému správnímu orgánu nic nebránilo vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení. Soud dodává, že protokol a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy. Za tohoto stavu věci správní orgány nepochybily, pokud dokazování dále nedoplňovaly a nepřistoupily k žalobkyni teprve v žalobě zmiňovanému výsledku kontrolující osoby, resp. přizvaných osob. Nad to ani žalobkyně sama neuvedla konkrétní tvrzení, které by mělo být tímto výsledkem prokázáno, resp. znevěrohodněno atp.
54. Ohledně způsobu dokazování před správním orgánem žalobkyně namítá, že kontrolu nelze zahájit a provádět pouze tzv. přizvanými osobami bez kontrolního orgánu. Tato námitka byla taktéž opakovaně řešena před správními soudy a soud neshledal důvod se od ustálené rozhodovací praxe v daném případě odchýlit. Při provádění kontroly, zejména pak kontrolních nákupů jako prvního úkonu kontroly před předložením pověření ke kontrole, je zcela zásadní, aby kontrolovaná osoba a priori nevěděla, že je kontrolována. Ať už předložením pověření ke kontrole na začátku kontroly, či prováděním kontroly kontrolujícími, kteří mohou být kontrolované osobě známy, by došlo ke znehodnocení výsledku kontroly, neboť zjištění objektivního skutkového stavu je možné pouze za situace, kdy kontrolovaná osoba předem neví, že je kontrolována. To je právě jedna z podmínek pro

účast přizvaných osob ke kontrole – aby jejich přítomnost byla nezbytná k dosažení účelu kontroly, a tím zachování anonymity osoby provádějící kontrolní úkon (nákup) bezesporu je a to i v posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 8. 2018 č. j. 2 As 128/2018-36 dovodil, že „[r]ozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na povaze kontroly a jí sledovaném účelu a podmínkách jejího provádění. Nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly, např. zajištěním anonymity. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepравce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 téhož zákona).“ Obdobně se třetí senát s touto námitkou vypořádal v rozsudku ze dne 4. 4. 2018 č. j. 3 A 175/2017-22 (v tamní věci zastupoval tentýž zástupce): „[s]oud se tedy v daném případě zabýval otázkou, zda existovala objektivní potřeba účasti přizvaných osob na kontrolní činnosti a to vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly. Specifikum prováděné kontroly spočívá v tom, že bylo třeba kontrolu provést tak, aby v zájmu naplnění účelu kontroly byla zachována určitá míra anonymity, resp. aby průběh kontrolní činnosti nebyl ovlivněn právě aspektem prováděné kontroly neboli aby průběh kontrolní činnosti v maximální možné míře odrážel standardní chování kontrolované osoby. Po posouzení dané věci soud dospěl k závěru, že přizvané osoby v daném případě disponovaly právě takovou vlastností, kterou běžný kontrolní pracovník při své opakující se, místně a věcně vymezené kontrolní činnosti postrádá, a tou je anonymita. Bez ní by bylo jen velmi obtížné (ba téměř vyloučené) zjistit skutečný faktický stav a jednání kontrolované osoby, neboť přizvané osoby nejsou tak známé jako kontrolní pracovník a neprozrazení probíhající kontroly je důležité pro zjištění skutečného stavu. Přizvání daných osob tedy bylo dle soudu objektivně účelné a potřebné k naplnění účelu kontroly.“

55. Pro uvedený závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (viz např. rozsudky ze dne 2. 11. 2005 č. j. 2 Afs 104/2005-81, ze dne 28. 2. 2008 č. j. 9 As 31/2007-87, ze dne 13. 9. 2016 č. j. 6 As 159/2016-40, ze dne 26. 10. 2016 č. j. 1 As 254/2016-39, ze dne 14. 6. 2017 č. j. 5 As 305/2016-22).
56. Tudíž ani námitky uvedené ve třetím žalobním bodu soud vyhodnotil jako nedůvodné.
57. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně obsírně brojí proti způsobu uložení pokuty a její výši.
58. Soud před vypořádáním tohoto bodu předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum

správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko splnění podmínek pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005 č. j. 4 As 47/2004-87).

59. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02).
60. Soud při posuzování přiměřenosti uložené pokuty vyšel ze shora popsanych judikturních východisek a podrobněji se zabýval výší uložené pokuty, tedy zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Lze konstatovat, že okolnostmi stanovení druhu a výše sankce se podrobně žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval na stranách 10 až 13 žalobou napadeného rozhodnutí.
61. Stran námítky neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe, soud zdůrazňuje, že správní orgány nemají zákonem stanovenou povinnost provádět ve svých rozhodnutích rozbor své dosavadní rozhodovací praxe a vzájemně poměřovat výše dosud uložených sankcí. Soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu). Představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012 č. j. 6 Ads 129/2011-119, či ze dne 30. 10. 2014 č. j. 10 As 155/2014-33). Pokud nadto správní orgán dostatečně podrobně zdůvodní výši ukládané pokuty, není již povinen své závěry o výši sankce doplnit o specifikaci jiných skutkově shodných případů např. prostřednictvím uvedení spisových značek konkrétních řízení, jež se skutkově podobají, aby ilustroval, že uložená pokuta je přiměřená a nevybočuje ze správní praxe. Jednotlivé případy je třeba posuzovat přísně individuálně a pokuty ukládané jiným přestupcům se mnohdy liší co do času spáchání, četnosti přestupků či přitěžujících a polehčujících okolností. Nelze tak přisvědčit žalobkyni, pokud tvrdí, že napadené rozhodnutí je nezdůvodněné, nepřezkoumatelné a je z tohoto postaveno na libovůli žalovaného. Soud v posuzovaném případě shledal žalobou napadené rozhodnutí, včetně odůvodnění výše uložené pokuty za

dostatečně odůvodněné, jejichž skutkové i právní závěry korespondují s obsahem správního spisu ke všem projednávaným skutkům.

62. Žalobkyně poukázala na jiná rozhodnutí správních orgánů, jimiž podpořila svou námitku porušení legitimního očekávání. Jednalo se o rozhodnutí ze dne 21. 5. 2019, č. j. 59/2019-190-TAXI/3, a ze dne 13. 6. 2019, č. j. 71/2019-190-TAXI/3. Soud z nich však zjistil, že k nim nelze v dané věci přihlídnout, jelikož jimi sice byly správními orgány uloženy nižší pokuty, ale v obou případech účastníci spáchali jen dva přestupky v rámci jedné provedené kontroly. Naopak v nyní projednávané věci se žalobkyně dopustila sedmi přestupků v rámci čtyř provedených kontrol. Je tak zcela zřejmé a v souladu s pravidly logiky, že z uvedeného zcela rozdílného množství zjištěných přestupků nelze z doložených rozhodnutí dovodit porušení správní praxe při ukládání pokut, když v nyní posuzované věci byla za víc jak třikrát vyšší počet přestupků uložena tomu odpovídající vyšší sankce; současně žalobkyni byla ukládána sankce za opakované přestupkové jednání (o čemž nebyla v žalobkynin odkazovaných rozhodnutích zmínka). Taktéž soud vzal v potaz rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. 77/2019-190-TAXI/4, z něž vyplynulo, že totožné žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za jedenáct protiprávních jednání zjištěných během kontrol provedených dne 1. 2. 2018, 14. 2. 2018, 19. 3. 2018, 22. 3. 2018, 28. 3. 2018, 3. 4. 2018, 5. 4. 2018, 2 x 12. 4. 2018, 13. 4. 2018 a 17. 4. 2018, které se týkaly rovněž porušení zákona o silniční dopravě v souvislosti s poskytnutím přepravy jinými dopravci, jenž byla zprostředkována aplikací Uber. Soud ani v tomto případě nenachází v nyní posuzované věci porušení zásady legitimního očekávání, když ze shora uvedeného vyplývá skutečně značně široký rozsah deliktního jednání žalobkyně, který se svým rozsahem vymyká obvyklému standardu rozsahu správními orgány postihovaných deliktů, na což je třeba reagovat přísnější sankcí; nad to žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí akcentoval, že se ze strany žalobkyně jedná již o opakující se jednání (v rámci předchozích řízení bylo provozování taxislužby různými evidovanými vozidly a různými řidiči prokázáno žalobkyni v celkem 18 případech, přičemž žalobkyně, byť si již byla dobře vědoma své protiprávní činnosti při provozování přepravy, v ní pokračovala – viz strana 11 žalobou napadeného rozhodnutí). Uvedené přitom nebylo žalobkyni v dané věci sporováno. Žalovaný rovněž tak (viz strana 12 žalobou napadeného rozhodnutí) upozornil a vzal v potaz, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobkyně mimo předmětné správní řízení spáchala od listopadu 2017 do ledna 2018 další přestupky, za které jí byla uložena pravomocná pokuta rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 13. 4. 2018, č. j. MHMP 582193/2018, jež bylo potvrzeno (s drobnými změnami) rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 4. 2019, č. j. 40/2019-190-TAXI/3. Žalobkyně opět ani tato tvrzení žalovaného nesporevala. K veškerým shora uvedeným skutečnostem žalovaný při určení výše pokuty přihlédl a správně je vyhodnotil jakožto zásadní přítěžující okolnosti, a proto přistoupil k uložení pokuty žalobkyni v maximální výši 525 000 Kč.
63. Námitka žalobkyně, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci Uber je postavena na politickém zadání, je opět podána v obecné rovině a soud ji považuje za ryze spekulativní. Ze správního spisu ani z jiného podkladu soud nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila tomu, že správní orgány v nyní řešeném případě postupovaly v neprospěch žalobkyně odchýlně od své správní praxe v jiných obdobných případech.
64. Je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud v rámci zákonodárcem svěřeného správního uvážení dozorový orgán nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími

sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno právní posouzení vytýkaného jednání. Jestliže však určitý fenomén nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, je zcela na místě, pokud správní orgány přistoupí k přísnějšímu postihu. Tyto podmínky byly beze zbytku splněny i v případě žalobkyně. Soudu a současně zástupci žalobkyně i žalovanému je z jeho úřední činnosti známo, že od druhé poloviny roku 2017 bylo právní povědomí ohledně poskytování přeprav přes aplikaci Uber již na podstatně vyšší úrovni než dříve a daná problematika byla značně medializovaná (mediálně sledované projednávání návrhu zákona č. 304/2017 Sb. na půdě Poslanecké sněmovny). Ani z tohoto důvodu neobstojí tvrzení, že žalobkyně spoléhala na právní závěry učiněné v usneseních vrchního soudu, podle nichž přeprava skrze aplikaci Uber není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní přepravu v oblasti dopravy. Tento právní názor byl nadto v době spáchání přestupku překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136. V něm dospěl Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, že přeprava uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci Uber, se nemůže odehrávat v právním vakuu, ale je třeba, aby bylo posouzeno, zda v konkrétním případě faktická povaha této přepravy naplňovala výkon práce řidiče taxislužby či nikoliv. K naplnění skutkové podstaty přestupků žalobkyně přitom došlo až ode dne 11. 4. 2018 do dne 23. 7. 2018, tedy až po vyhlášení tohoto rozsudku, který byl svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, přičemž profesionální subjekt poskytující služby v tomto oboru by se měl s takto zásadními judikaturními závěry seznámit. V tomto ohledu soud neshledává ničeho závadného na tom, že protiprávní jednání spáchaná v rozhodném období postihl žalovaný, přísněji než v předcházejícím období.

65. K poukazu žalobkyně na rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 7 Cmo 185/2017, soud opět odkazuje na shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, který rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci překonává a ve kterém NSS o povaze přepravy přes aplikaci UBER zaujal stanovisko, že „*[p]řeprava 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.*“ Tentýž soud pak pokračoval, že „*[m]ěstský soud tedy neměl ustrnout na konstatování, že žalobkyně uskutečnil přepravu způsobem, který doposud není regulovaný. 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.*“ (podtržení doplněno). Jinými slovy řečeno, i z tohoto rozsudku plyne, že pokud faktická povaha činnosti žalobkyně naplňovala činnost taxislužby, musela se řídit zákonem stanovenými pravidly pro výkon taxislužby. Pro úplnost věci soud dodává, že citované rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 7 Cmo 185/2017 bylo následně zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17 (N 178/91 SbNU 217).
66. Lze dodat, že touto námitkou se zabýval již např. čtrnáctý senát Městského soudu v Praze, který v rozsudku pod sp. zn. 14 A 180/2019-36, uvedl, že lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 5. 2020 č. j. 9 A 117/2018-49, který k této skutečnosti uvedl následující: „*[d]ozorový orgán užívá své správní uvážení legitimním a věcně odůvodněným způsobem, souladným s § 2 odst. 4 správního řádu, pokud nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona*

mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno jeho právní posouzení. Jestliže však závažný fenomén (nerespektování pravidel pro taxislužbu při přepravě prostřednictvím aplikace UBER) nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, může správní orgán přistoupit k přísnějšímu postihu“.

67. K námitce žalobkyně, že žalovaný hovoří o činnosti dopravců poskytujících přepravu prostřednictvím aplikace UBER jako o organizované skupině, soud konstatuje, že je zcela nepřipadná, neboť sama žalobkyně v žalobě výslovně připustila, že v napadeném rozhodnutí žalovaný takovou úvahu nerozvíjí. Nadto z napadeného rozhodnutí ani nevyplyvá, že by tvrzené žalovaný posuzoval jako přítěžující okolnost. Námitka žalobkyně je čistě spekulativní.
68. Dále soud přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, v nichž žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýká, že jako přítěžující okolnost byla vzata skutečnost, která sama o sobě zakládá skutkovou podstatu samostatného přestupku, a je postižitelná jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Soud předně konstatuje, že výčet přítěžujících okolností v § 40 přestupkového zákona je toliko demonstrativní a správní orgány mohou či dokonce musí při řádném zdůvodnění vzít jako přítěžující 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 nepřipustné – 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.
69. V dané věci přitom žalovaný hodnotil jako přítěžující okolnosti to, že v předchozích zjištěných případech žalobkyně se již dopustila deliktů, kdy provozovala taxislužbu neevidovanými vozidly a nezajistila, aby byla vozidla vybavena dokladem o oprávnění podnikání (viz stany 11 až 12 žalobou napadeného rozhodnutí). Taktéž jako přítěžující okolnost bylo vzato v potaz, že vzhledem k nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání došlo ke ztížení identifikace dopravce. Nezaevidování vozidla taxislužby, či absence oprávnění řidiče taxislužby lze samostatně sankcionovat pouze pro provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Proto správní orgány k tomuto protiprávnímu jednání přihlédly k pouze z hlediska trestu, nikoli také viny (viz strana 10 žalobou napadeného rozhodnutí). Tímto postupem zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Správní orgány tudíž odlišily závažnější a společensky nebezpečnější 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021 č. j. 1 As 286/2020-38). Totožný postoj přitom zaujal i Ústavní soud (viz usnesení ze dne 15. 9. 2021 sp. zn. I. ÚS 1962/21). K v obecné rovině uplatněné výtce žalobce, že úvahy žalovaného na stranách 5 a 10 žalobou napadeného rozhodnutí jsou při hodnocení vybavení

vozidla jako přítěžující či polehčující okolnosti rozporné, soud uvádí, že zde žádnou vnitřní rozpornost v případě tohoto hodnocení nenalezl.

70. Dále žalobkyně namítá, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty nejsou přílehlavé. Rovněž v tomto případě se soud se žalobkyní neztotožnil. Žalovaný žalobkyni zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořil své závěry týkající se úvahy nad případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobkyni (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. února 2012 č. j. 3 As 25/2011-68 či ze dne 3. června 2015 č. j. 6 As 266/2014- 41), nikoli výše samotné. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřipustně paušalizovaly závěry plynoucí z těchto rozhodnutí.
71. K samotné likvidační povaze pokuty soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.
72. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133 dovodil, že „*likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. (...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.*“
73. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016 č. j. 1 As 254/2016-39, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem.*“

74. Z těchto závěrů zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Tyto závěry, uvedené ve shora citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu, jsou platné a správní soudy z tam vyslovených závěrů vychází i ve své recentní rozhodovací praxi (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021 č. j. 4 As 238/2020-46, či ze dne 23. 2. 2021 č. j. 5 As 79/2019-42).
75. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyně ve správním řízení netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo lze dovodit, že by pro ni mohla být uložena pokuta likvidační. Byla-li by žalobkyně přesvědčena, že prvostupňový správní orgán jí uložil pokutu v likvidační výši, bylo na ní, aby při podání odvolání konkrétně uvedla, z jakých důvodů se domnívá, že je pro ni výše uložené pokuty likvidační a svá tvrzení doložila. Žalobkyně však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v průběhu správního řízení před vydáním rozhodnutí dopravního úřadu ani v průběhu odvolacího řízení neuváděla, přestože byla dopravním úřadem k tomuto vyzvána. Jak vyplývá ze shora zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, které obsáhle pojednává o přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku či jiného správního deliktu, předpokládá se určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů, „*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 (...)*“.
76. Namítá-li tedy žalobkyně, že žalovaný nezkoumal, zda uložena pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na stranách 12 - 13 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný touto námitkou podrobně zabýval. Soud dodává, že ověřil, že správní spis obsahuje i výpis z veřejné části živnostenského rejstříku ze dne 16. 8. 2018 týkající se žalobkyně, z něhož vyplývá, že žalobkyně v době rozhodné nedisponovala toliko oprávněním podnikat v silniční motorové dopravě - osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, ale i v dalších oblastech, např. v realitní činnosti, správě a údržbě nemovitostí, zastavárenské činnosti a maloobchodu s použitým zbožím, velkoobchodu a maloobchodu, výrobě, rozmnožování, distribuce, prodej, pronájem zvukových a zvukově-obrazových záznamů a výroba nenahraných nosičů údajů a záznamů, či výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Soud se proto ztotožňuje se žalovaným, že za situace, kdy žalobkyně sama svou osobní majetkovou situaci nijak neozřejmila, přičemž žalovaný na straně žalobkyně zjistil řadu jak předchozích, tak následných obdobně závažných pochybení, které vedly k zahájení množství správních řízení se žalobkyní, a žalobkyni k nápravě chování žádné předchozí uložené sankce nepřiměly; dále při stanovení výše sankce hodnotil, že žalobkyně je velkým dopravcem, zaměstnává velké množství řidičů [jen v nyní posuzované věci se jednalo o řidiče R. R., K. R. (ve dvou případech), R. K.], a proto akcentoval preventivní a represivní úlohu stanovené pokuty a dospěl k nutnosti uložit jí nejvyšší možnou sankci.

77. Soud má za správný a logický závěr žalovaného, že uložená výše pokuty musí sledovat naplnění jejího sankčního i preventivního účelu. Nelze přehlédnout, že ani v žalobě žalobkyně nijak neozřejmila majetkovou situaci, ze které by mohlo plynout, že uložená pokuta je likvidačního charakteru. Lze tedy přisvědčit žalovanému, že mu nezbylo než za absence součinnosti žalobkyně a jiných dostupných podkladů určit výši pokuty odhadem, což správní orgány učinily. Uložená pokuta za sedm protiprávních jednání ve světle shora uvedených skutečností podle názoru soudu splňuje preventivní a represivní účel, tedy skutečnost, že byla uložena v dostatečné výši, aby byla pro žalobkyni citelným zásahem do majetkové sféry. Nic nenasvědčuje tomu, že by uložená pokuta za sedm skutků byla nepřiměřená či likvidační, a to i s přihlédnutím k vyjádření žalovaného, že doposud ukládané sankce žalobkyni nepřiměly ke změně v jednání, je tak zřejmé, že pokuta ve stanovené výši nemá pro žalobkyni nejen likvidační povahu, nýbrž ji ani neodradila od další protiprávní činnosti.
78. K samotné výši pokuty soud konstatuje, že byla uložena v maximální výši zákonné sazby za sedm skutků, což odpovídá míře a počtu závažnosti přestupků, v nichž se žalobkyně dopustila totožných pochybení – nezapsání vozidla v evidenci vozidel taxislužby a nedisponování dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle. Výši uložené pokuty ovlivnila celá řada přitěžujících okolností, např. počet skutků a zejména četnost a opakovanost závadného jednání žalobkyně. Jak soud shora uvedl, i tyto nedostatky, které by jinak byly samostatnou skutkovou podstatou přestupku, mohou být žalobkyni přičítány jako přitěžující okolnosti při stanovení výše pokuty, je-li současně zachována zásada zákazu dvojího přičítání. Správní orgány výši pokuty dostatečně podrobně odůvodnily a pokuta byla uložena v zákonných mezích. Soud souhlasí s žalobkyní, že žalovaný nemusel postupovat dle § 41 odst. 2 zákona o přestupcích a uložit pokutu ve vyšší sazbě, nicméně žalovaný tak v souladu se zákonným ustanovením učinil a přijatý postoj náležitě zdůvodnil; soud považuje za správný i výpočet maximální možné pokuty ve výši 525 000 Kč a pro stručnost odkazuje na jasným a určitým způsobem provedený mechanismus výpočtu na straně 11 žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný předně upozornil, že žalobkyni byla prvostupňovým správním rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019 uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a druhým prvostupňovým správním rozhodnutím ze dne 12. 11. 2018 pokuta ve výši 500 000 Kč (celkem by se tak jednalo o pokutu ve výši 600 000 Kč). Po spojení obou prvostupňových správních řízení pak žalovaný správně vyšel z § 41 odst. 2 zákona o přestupcích, když se rozhodl uložit žalobkyni sankci ve vyšší sazbě tak, že horní hranici za přestupek nejpřísněji trestný, tj. provozování taxislužby neevidovaným vozidlem (jehož maximální sazba činila 350 000 Kč) zvýšil o polovinu, tj. o 175 000 Kč (když druhý nejzávažnější skutek vykazuje obsahově stejnou skutkovou podstatu), ale nejvýše do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky, tj. 525 000 Kč.
79. Pokud žalobkyně poukazovala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 – 51, a ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 – 25, soud má za to, že uložená pokuta v dané věci je v souladu i s judikaturními závěry obsaženými i v citovaných rozhodnutích, jelikož jak již shora popsáno právě popsáný případ žalobkyně vybočuje z obvyklých standardů deliktního jednání, což opravňuje správní orgány k uložení takto vysoké sankce.
80. Co se týče výtek žalobkyně namířených proti řízení vedenému před zdejším soudem pod sp. zn. 3 A 149/2019 soud jen podotýká, že soud není oprávněn jakkoliv hodnotit či zasahovat do jiného soudního řízení; nad to Městský soud v Praze ve věci pod sp. zn. 3 A 149/2019

vydal dne 25. 10. 2022 rozsudek ve věci, proti němuž nebyla podána žalobkyní kasační stížnost.

81. Za nepřiléhavé považuje žalobkyně i úvahy o možnosti rozložení pokuty do splátek, taková možnost je fakultativní a závisí na rozhodnutí správce daně. Naopak podle soudu žalovaný správně v napadeném rozhodnutí upozornil žalobkyni, že může požádat – za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů – příslušný orgán o rozložení splatnosti pokuty do splátek. Žalovaný totiž jen žalobkyni nabídl možnou variantu řešení, v případě, kdy by uložená pokuta měla zasáhnout jeho majetkové poměry.
82. Podle žalobkyně správní orgány pochybily, když nepromítly nepřiměřenou délku správního řízení (více než 18 měsíců) do výše ukládané pokuty.
83. Důvodem pro snížení pokuty nemohla být ani žalobcem tvrzená nepřiměřená délka řízení. Lze přisvědčit tomu, že správní řád v § 71 odst. 3 stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedná se nicméně o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nedotýká se hmotných práv účastníka řízení. Ze stejného důvodu překročení těchto lhůt *a priori* nemůže vést ke zmírnění sankce, která je stanovena s ohledem na okolnosti a závažnost dané věci. Pro úplnost soud uvádí, že se v nyní projednávané věci ani nejedná o výrazně nepřiměřenou délku řízení, neboť žalobce se prvního vytýkaného jednání dopustil dne 11. 4. 2018, správní řízení bylo zahájeno dne 18. 2. 2019, prvostupňové rozhodnutí o něm bylo vydáno dne 5. 3. 2019; ohledně dalších vytýkaných jednání ze dne 19. 6. 2018 bylo správní řízení zahájeno dne 16. 8. 2018; dle jednání spáchaných dne 27. 6. 2018 bylo správní řízení zahájeno dne 26. 10. 2018; dle jednání spáchaných dne 23. 7. 2018 bylo správní řízení zahájeno dne 29. 10. 2018, a od svého zahájení trvalo cca 15 měsíců. Délku správního řízení sice může správní orgán zohlednit, nejde však o úvahu, která by byla povinná, neshledá-li správní orgán délku řízení významnou z hlediska individualizace trestu. A v dané věci soud ani neshledal, že by délka přestupkového řízení žalobkyně nebyla natolik nepřiměřená, aby vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty.
84. Zásadní však je, že Nejvyšší správní soud v tomto směru ustáleně judikuje, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Soud poukazuje např. na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, dle 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.“ Soud rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního*

soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 338/2021 – 56, kde v bodě 20 dospěl NSS v případě, kdy správní řízení rovněž probíhalo pod dobu 14 měsíců ke stejnému závěru: *“[v] takovém případě se délka řízení ani zdaleka nepodobá případům, ve kterých ESLP dovozuje porušení práva na spravedlivý proces, proto není stěžovatelův poukaz na judikaturu tohoto soudu důvodný. V této souvislosti lze poukázat na řadu rozhodnutí NSS, v nichž byla délka řízení před správními orgány srovnatelná a nebyl shledán důvod pro snížení sankce z důvodu nepřiměřené délky řízení (rozsudky ze dne 20. 5. 2021, čj. 1 As 373/2020 - 40, či ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 257/2020 - 37, nebo ze dne 26. 1. 2022, čj. 10 As 242/2021 - 46).”* Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. V případě žalobkyně se tedy navíc ani nejedná o délku řízení natolik nepřiměřenou, že by bez dalšího vyžadovala kompenzaci v podobě snížení pokuty.

85. S ohledem na shora uvedené soud posoudil návrh žalobkyně, aby sám přistoupil k moderaci výše pokuty. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012 č. j. 7 As 22/2012-23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.
86. Soud tedy námitky žalobkyně vypočtené ve čtvrtém žalobním bodě nehledal důvodnými.
87. Jak již bylo uvedeno podrobně výše, žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 525 000 Kč podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona, kdy bylo možné uložit pokutu až do výše 525 000 Kč, tj. jedná se o pokutu uloženou v maximální možné výši. Nicméně soud se v dané věci ztotožnil s odůvodněním této výše žalovaným (viz strany 11 až 12 žalobou napadeného rozhodnutí), když takto vysoká pokuta odráží jednak postavení žalobkyně jakožto velkého dopravce na trhu a současně vysoké množství opakovaných obdobných přestupků žalobkyně. Soud proto dospěl k závěru, že v tomto případě výše pokuty nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případů, závažnosti a počtu přestupků a je sto splnit svůj účel, kdy pokuta uložená v nižší výši by jej s ohledem na přístup žalobkyně nesplňovala. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci ani zvažovány soudem v tomto případě nebyly.
88. Soud porovnal sankční právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a odvolacím orgánem, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 přestupkového zákona). Z porovnání právní úpravy ust. § 35 zákona o silniční dopravě vyplývá, že tomu tak není a že na sankcionování přestupku se pro žalobkyni nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro ni nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit.

IV.

Závěr a náklady řízení

89. Na základě shora uvedeného tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako zamítl.
90. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně

vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Žalobkyně tak právo na náhradu nákladů řízení nemá a žalovanému náhradu nákladů řízení dle § 60 odst. 7 s. ř. s. soud nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 19. dubna 2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu