



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

CZECH ADVANCED TRANSPORT s.r.o., IČ: 03801551
se sídlem Revoluční 1082/8, 110 00 Praha,
zastoupeného advokátem Mgr. Janem Boučkem
se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti

žalovanému

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2019, č. j. 82/2019-190-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“), č. j. MHMP 1079835/2018 ze dne 10. 7. 2018, vydané v řízení vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za přestupky podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), v návaznosti na ustanovení vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce podal proti rozhodnutí dopravního úřadu odvolání, o němž rozhodl žalovaný zamítavě napadeným rozhodnutím.
2. Přestupky, které byly žalobci kladeny za vinu, spočívaly v dále popsaném jednání:
3. Dne 15. 11. 2017 provedl dopravce přepravu dvou cestujících, zaměstnanců dopravního úřadu v pozici přizvaných osob, na trase Mariánské náměstí 1, Praha 1 – Ke Karlovu 1, Praha 2. Přeprava byla objednána prostřednictvím aplikace Uber, služby Uber Black, a byla provedena vozidlem Škoda Superb státní poznávací značky X, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání. Řidičem vozidla byl pan A. A., datum narození X, bydlištěm X, který byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
4. Dne 22. 11. 2017 byla v rámci výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonána kontrola vozidla tovární značky Dacia Logan, státní poznávací značky X, které provozoval dopravce a řídil pan J. F., datum narození X, bydlištěm X. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy tří zaměstnanců hlavního města Prahy v postavení přizvaných osob objednané přes aplikaci Uber prostřednictvím služby Uber Pop a následné kontroly plnění povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě. Při kontrole bylo zjištěno, že dopravce mimo jiné nezajistil, aby přeprava z Palackého 4 na Praze 1 do ulice Nad Ohradou 13 na Praze 3 byla poskytnuta vozidlem zapsaným do evidence vozidel taxislužby, aby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání a aby řidič vozidla byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
5. Dne 18. 1. 2018 byla v rámci výkonu státního odborného dozoru vykonána kontrola vozidla tovární značky Volvo S60, státní poznávací značky X, které provozoval dopravce a řídil pan L. H., datum narození X, bydlištěm X. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy tří zaměstnanců hlavního města Prahy v postavení přizvaných osob objednané přes aplikaci Uber prostřednictvím služby Uber Pop a následné kontroly dodržování povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě kontrolním pracovníkem. Při kontrole bylo zjištěno, že dopravce mimo jiné nezajistil, aby přeprava z Rytířské 12 na Praze 1 do Hellichovy 3 na Praze 1 byla poskytnuta vozidlem zapsaným do evidence vozidel taxislužby, aby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání a aby řidičem vozidla byl držitel oprávnění řidiče taxislužby.
6. Dne 5. 4. 2018 provedl dopravce přepravu dvou kontrolních pracovníků dopravního úřadu na trase Myslíkova 32, Praha 1 – Na Florenci 15, Praha 1, Přeprava byla objednána

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

prostřednictvím aplikace Uber, služby Uber Pop, a byla provedena vozidlem Renault Thalia státní poznávací značky X. Následnou kontrolou bylo zjištěno, že toto vozidlo nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby a nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání. Řidičem vozidla byl L. H., datum narození X, bydlištěm X, který nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.

7. Dne 11. 4. 2018 byla v rámci výkonu státního odborného dozoru vykonána kontrola vozidla tovární značky Škoda Octavia, státní poznávací značky X, které provozoval dopravce a řídil pan J. S., datum narození X, bydlištěm X. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy kontrolního pracovníka objednané přes aplikaci Uber prostřednictvím služby Uber Pop a následné kontroly dodržování povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě kontrolním pracovníkem. Při kontrole bylo zjištěno, že dopravce mimo jiné nezajistil, aby přeprava z Pernerovy 36 na Praze 3 do Malletovy 2 na Praze 9 byla poskytnuta vozidlem zapsaným do evidence vozidel taxislužby, aby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání a aby řidičem vozidla byl držitel oprávnění řidiče taxislužby.
8. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8A 112/2019-40, rozhodl tak, že podanou žalobu zamítl a zároveň snížil uloženou pokutu za využití § 78 odst. 2 s.ř.s na částku 250 000 Kč.
9. Žalovaný podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-39. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s tím, že nelze přehlížet rozsáhlé porušování právních předpisů v oblasti provozování taxislužby, které v konečném důsledku naruší trh přepravy osob. Ačkoli z toho spotřebitelé snad mohou mít prospěch, děje se tak protiprávně. Shovívavost městského soudu vůči vědomému porušování zákonných povinností, pokud jím nejsou poškozováni spotřebitelé, není podle Nejvyššího správního soudu namístě.
10. Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu, že dostatečně přesvědčivě neodůvodnil úvahy, které jej ke snížení uložené pokuty vedly, přičemž nepřihlédl k té části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde stěžovatel srozumitelně popsal vývoj rozhodovací praxe správních orgánů i důvodů, proč docházelo k postupnému zvyšování ukládaných pokut.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

11. V podané žalobě žalobce namítl, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti a současně žalovaný stejně jako dopravní úřad zatížili správní řízení trestní takovými vadami, které způsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí a také rozhodnutí prvostupňového. Navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil, případně aby změnil výši ukládané sankce.
12. Žalobce konkrétně v žalobě namítl:
 - I. Porušení práva na spravedlivý proces.
 - II. Neprovedení řádného dokazování.
 - III. Nezákonné uložení sankce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ad I.

13. Jak v podané žalobě uvedl, dopravní úřad nemohl postupovat procesně, tak jak postupoval, když v průběhu řízení v prvním stupni vyloučil ze společného řízení kontrolní zjištění ohledně skutku ze dne 20. 3. 2018 (řízení pod sp. zn. S-MHMP 464965/2018 ODA-TAX).
14. Jednání žalobce je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jako „Úmluva“), a je nutno k takovému řízení tak přistupovat. Není možné, aby byly bez zákonných a řádných důvodů vyloučeny některé skutky ze společného řízení.
15. Již v odvolání žalobce upozorňoval, že řízení o skutku ze dne 20. 3. 2018 mělo být ve smyslu zákonných ustanovení projednáno rovněž ve společném řízení. Žalovaný k tomu uvedl, že nepokládá za nezákonné nevedení společného řízení o tomto skutku, přičemž vyslovil názor [str. 4/11 napadeného rozhodnutí], že *„Dopravní úřad proto tento případ nezahrnul do společného řízení. Dle informací od dopravního úřadu byla ve věci podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl, tudíž dopravní úřad ve správním řízení nevydal žádné rozhodnutí. Odvolací orgán se ztotožňuje s názorem dopravního úřadu, že v takovém případě je důvodné, aby byl takový případ projednán samostatně. Pokud bude následně dopravní úřad pokračovat ve správním řízení a vydá ve věci rozhodnutí, musí zohlednit skutečnost, že byl daný případ spáchán v souběhu a postupovat dle pravidel v zákoně o přestupcích o ukládání trestů za přestupky spáchané v souběhu.“*
16. Žalobce namítl, že je otázkou, jak bude dopravní úřad postupovat v takovém následujícím řízení ohledně skutku ze dne 20. 3. 2018, protože zohlednění skutečnosti, že se jednalo o souběh s nyní projednávanými skutky, bude stěží aplikovatelné ve smyslu právní úpravy přestupkové i s ohledem na to, že nyní bylo v řízení postupováno ve smyslu zásady asperační a nikoliv zásady absorpční.
17. Žalovaný měl zrušit rozhodnutí dopravního úřadu tak, aby opravdu mohlo dojít k zákonnému projednání všech sbíhajících se přestupkových jednání ve společném řízení a aby následně pak mohla být případně uložena zákonná sankce za takové případně prokázané jednání.

ad II.

18. Rozhodnutí dopravního úřadu (případ č. 1, 2, 3) je založeno na důkazu kontrolního protokolu, který však jako důkaz nemůže být použit k prokázání viny žalobce.
19. Žalobce namítl, že kontrolou byly porušeny předpisy, které vymezují pravomoci kontrolního orgánu a to zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád) ve znění pozdějších předpisů. (dále jen „kontrolní řád“).
20. S odkazem na právní úpravu (§ 2, § 4, § 6 a § 8 kontrolního řádu), žalobce namítl, že pravomoc k provádění kontrol je svěřena pouze kontrolním orgánům. Kontroly může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek uvedených v § 6 kontrolního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

21. Žalobce se odvolal na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu a odbornou literaturu ([Jemelka L., Vetešník P., Libosvár O.: Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014 a Vedral J.: Kontrolní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015) a namítl, že z podstaty věci se bude jednat o takové fyzické osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu (proto jsou přizvány). Bude se především jednat např. o znalce, tlumočníky, jiné odborníky a to zejména tam, kde kontrolní orgán nemá takové odborné znalosti nebo zkušenosti, které potřebuje v zájmu dosažení účelu kontroly. Není možno tedy z podstaty institutu přizvané osoby tuto využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol [zahájení kontroly]; zvláště tomu nemůže být v případě, že je kontrolní orgán k provádění takových kontrolních úkonů nadán.
22. Jak uvedl, v daném případě kontroly žalobce se z protokolu o kontrole podává, že kontrola žalobce byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby.
23. Správním orgánem nebylo prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, ve smyslu § 6 odst. 1 kontrolního řádu.
24. Průběh kontrol musí dodržovat základní principy výkonu státní správy a především kontrolní činnosti. Platí, že na výkon státní správy je nutno aplikovat čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“): „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.*“.
25. Práva a povinnosti kontrolujících osob a kontrolních orgánů stanovená kontrolním řádem nejsou pouhými formálními imperativy, ale jsou zde proto, aby kontrolní činnost byla zákonná a v souladu s ústavními principy. Je tomu tak i proto, že výsledky kontroly jsou poté stěžejním podkladem pro zahájení správního řízení trestního, přičemž v tomto typu následného správního řízení správní orgán rozhoduje o vině žalobce a o trestu za správní delikt a posuzuje se zde tedy trestní obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
26. Žalobce má za to, že následné uložení trestu bylo nezákonné, neboť samotná kontrola byla ze shora uvedených důvodů provedena nezákonně.

ad III.

27. V podané žalobě žalobce namítl, že výše sankce musí odpovídat skutkově shodným případům. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvádí alespoň příkladmo, o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo [např. spisovými značkami, aby bylo možné

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takový argument žalovaného vůbec ověřit]. Ve výsledku je napadené rozhodnutí a stanovení výše pokuty postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.

28. Žalobce odkázal na rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále též jen „MHMP“) ze dne 13. 4. 2018, č. j. MHMP 582193/2018 potvrzené žalovaným v rozhodnutí ze dne 12. 4. 2019, č. j. 40/2019-190-TAXI/3, kterým byla uložena pokuta ve výši 150.000 Kč za obdobné přestupky a vyšší počet skutků a to v obdobném období rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. 77/2019-190-TAXI/4, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí MHMP ze dne 9. 7. 2018, č. j. MHMP 1055273/2018, kde za 11 obdobných skutků byla uložena pokuta ve výši 500.000 Kč.
29. U žalobce se jedná o 5 obdobných skutků a je uložena pokuta ve výši 500.000 Kč nelze souhlasit s žalovaným, že se nejedná o paušální pokuty a že vždy správní orgány přihlíží ke specifikům daného případu.
30. Dále žalobce namítl, 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 žalobci, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace Uber, politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu tak, jak se to děje doposud i v jiných kauzách založených na použití aplikace Uber.
31. Žalobce má za to, že názor žalovaného, že není vyloučené, aby se pokuty za určité jednání postupně zvyšovaly, pokud ukládání pokut nižších nemá dostatečně generálně preventivní funkci, není správný. Tato teze není ničím podložená a vyargumentovaná ve vztahu k žalobci. Podle žalobce žalovaný také nemůže argumentovat tím, že při stanovení výše pokuty bylo již známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, s tím, že se přeprava prostřednictvím aplikace Uber, neodehrává v právním vakuu, a při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, a tudíž by patrně měly být výše pokut za stejné jednání před tímto rozhodnutím odlišné od výše pokut po tomto rozsudku za stejné jednání.
32. V době vytýkaného jednání byla judikatorní praxe nestálá a není možné dovozovat, že tedy právní subjekty měly již být najisto seznámeny s tím, že případné přepravy prováděné skrze aplikaci Uber, jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Žalobce odkázal na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507, ze kterého explicitně vyplývá, že přeprava skrze aplikaci Uber, není „klasickou“ taxislužbou, ale jedná se dle soudu o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci i v usnesení ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168. V době vytýkaného jednání zde byla rozhodnutí vyšších soudů, která definovala přepravu objednanou prostřednictvím aplikace Uber. K tomu žalovaný nepřihlédl, i když k tomu přihlížet měl.
33. Žalobce žalovanému vytkl, že o činnosti dopravců poskytujících přepravy přes aplikaci Uber, hovoří jako o organizované skupině (odkázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2019, č. j. 59/2019-190-TAXI/3 nebo ze dne 13. 6. 2019, č. j. 71/2019-190-TAXI/3 nebo ze dne 27. 6. 2019, č. j. 74/2019-190-TAXI/5.), aniž by takový závěr opíral o provedené důkazy. Již proto je rozhodnutí žalovaného nezákonné.

34. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem, že žalovaný hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem jako přítěžující okolnost. Pokud si správní orgány jako přítěžující okolnosti vyberou další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto inkorporují do skutkové podstaty vytýkaného přestupku de facto žalobce v rozporu se zásadou *nulla poena sine lege* trestají i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.
35. Napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné, neboť žalovaný (i dopravní úřad). Na jednu stranu uvádí, že žalobce je sankcionován pouze za to, že jeho vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve vozidle doklad oprávnění k podnikání. Ve skutečnosti je však žalobce postihován i za jiné jednání, jehož prokazováním se ve správním řízení nijak nezabýval (protože nebylo předmětem přestupkového řízení), tedy za to, že jeho vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Žalobce se vůbec nemohl těchto dalších deliktů dopustit.
36. Za situace, kdy dopravní úřad vyloučil v rozhodnutí možnost postihovat žalobce za jiné typy deliktů, než je delikt spočívající v evidování vozidla v evidenci vozidel taxislužby, není možné, aby za takové jednání byl žalobce de facto stejně pokutován, resp. aby takové jednání bylo způsobilé být přítěžující okolností.
37. Nezákonná je rovněž úvaha na ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce. Objektem žalobci vytýkaného přestupkového jednání není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také nemůže být – opět jak je uvedeno výše – taková případná – dokonce z jiné oblasti správního práva – skutková podstata přičítána žalobci v rámci úvahy o přítěžujících okolnostech.
38. Z uvedených skutkových podstat přestupků vytýkaných žalobci však podle tvrzení žalobce zjevně ani nevyplývá to, že by tyto vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů.
39. Spotřebitel – a cestující – naopak patrně preferuje jízdu prostřednictvím aplikace Uber z hlediska transparentnosti, jinak by ji patrně nevyužíval a tedy je nutno odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování cestujících/spotřebitelův ve výsledku je pak žalobce postihován za skutek zcela jiný, který vylučuje stíhání za skutek, který je pojmově v takovém případě vyloučen.
40. Za nezákonné žalobce dále označil úvahy o tom, že přítěžující okolností je absence střešní svítlny s nápisem TAXI, neboť potenciální zákazník není schopen identifikovat vozidlo jako vozidlo taxislužby, jakož i to, že dopravce nezajistil, aby byly přepravy poskytnuty řidičem, který je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Správní orgány překračují zákonné mantinely trestního stíhání správního. Opět není možné takto trestat žalobce za skutkovou podstatu, která nemůže být z podstaty věci spáchána
41. Žalobce označil postup správních orgánů za o nepřípustné obcházení zákona, které ve výsledku vede k porušení práva na obhajobu.
42. Pokud jde o výši uložené sankce, žalobce namítl, že odkaz napadeného rozhodnutí na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze Nejvyšší správní soud dovodil, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky Nejvyššího správního soudu, kdy

Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu.

43. Správní orgány provádějící řízení o přestupku (tedy „širším trestním řízením“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), musí – jsou povinny – posuzovat nejen domnělé přestupkové jednání individuálně, ale také při respektování zásady o ukládání trestů (sankcí) u skutkové obdobných případů. Ani jedno ani druhé správní orgány ve věci žalobce neposuzovaly. Pouhou rešerší správním orgánem uváděných rozhodnutí na www.nssoud.cz (tj. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) je zřejmé, že tato rozhodnutí se vůbec netýkala skutku žalobci vytýkanému a tedy není možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby a tudíž by měly mít takové závěry v jiných odlišných kauzách aplikační význam pro řízení ve věci žalobce.
44. Žalobce odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, s tím, že správní orgány – i v případě, že účastník odmítne doložit, případně nedoloží své majetkové poměry – mají postupovat do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku. To však to však v rámci dokazování neučinili. I při stanovení majetkových poměrů odhadem je nutné, aby správní orgán – trestní tribunál ve smyslu čl. 6 Úmluvy – své závěry o majetkových poměrech žalobce řádně odůvodnil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí sice žalovaný naznačuje, že vycházel z účetní závěrky žalobce za rok 2017, avšak závěry o majetkových poměrech dovozuje pouze na základě některých ukazatelů v účetní závěrce, případně počtu vozidel taxislužby v evidenci a to tak, že „*dopravce nadále aktivně podniká v ne malém rozsahu a tomuto podnikání se zjevně daří.*“ Avšak tyto závěry nic nevypovídají o posouzení majetkových poměrů odhadem. Žalovaný také nepředkládá žádný náznak orientačních srovnávacích majetkových poměrů „*ostatních dopravců v pražské taxislužbě, kteří podnikají v obdobném rozsahu*“ a tedy nemůže pak dovozovat, že pokuta ve výši 500.000 Kč nemůže být likvidační.
45. Argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irrelevantní pro účely úvah o výši pokuty, možnost splátek je fakultativní a nelze takto argumentovat při ukládání výměry trestu.
46. V závěru žalobní námitky žalobce uvedl, že jeho 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 chápané osobní svobody (rovina ústavní) a 3) promítnutí nepřiměřené délky řízení do případně ukládaného trestu (rovina mezinárodněprávní odpovědnosti).
47. Žalobce měl ve věci rozhodnutí MHMP spáchat přestupek dne 15. 11. 2017 (případ č. 1), dne 22. 11. 2017 (případ č. 2), dne 18. 1. 2018 (případ č. 3), dne 5. 4. 2018 (případ č. 4), dne 11. 4. 2018 (případ č. 5). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 10. 7. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího bylo vydáno dne 11. 7. 2019, tedy žalobce byl odsouzen po více než 19 měsících od prvního mu správními orgány přičitatelného přestupkového jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí. Z průběhu řízení pak vyplývá, že správní orgány svým rozhodováním zatížily řízení zjevně nepřiměřenou délkou řízení a tím porušily právo žalobce na spravedlivý proces v rámci práva na projednání správní věci v přiměřené době, a to především na

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákonné lhůty pro rozhodování stanoveném zákonodárcem, k tomu žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3300/2013 a sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

48. Podle názoru žalobce došlo k naplnění předpokladů pro nutnost úvahy o aplikaci zásad pro ukládání trestů s ohledem na délku trestního řízení *sensu lato* (tj. trestního řízení 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-deliktní jednání [tj. trestu / trestním obviněním podle čl. 6 Úmluvy].
49. V písemném vyjádření k žalobě, žalovaný k námitce vyloučení skutku, který měl žalobce spáchat dne 20. 3. 2018 odkázal na § 88 odst. 5 přestupkového zákona s tím, že v době vydání rozhodnutí byla ve věci nezákonného zásahu při kontrole podána kasační stížnost a Nejvyšší správní soud v dané věci ještě nerozhodl. Vzhledem k tomu, že jedním ze zákonných důvodů je urychlení řízení, žalovaný považuje za důvodné, aby takové řízení bylo ze společného řízení vyjmuto.
50. Žalovaný dále uvedl, že není pravdou, že by v průběhu tohoto řízení nebylo postupováno podle absorpční zásady. Tato zásada znamená, že se sankce ukládá podle ustanovení pro delikt nejprísněji trestný, respektive nejzávažnější. Došlo i k uplatnění asperační zásady, dle které je možné zvýšit horní hranici sazby až o polovinu. Vzhledem k tomu, že nejprísněji trestným přestupkem byl přestupek dle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se žalobce dopustil celkem pětkrát, zvýšila se horní hranice pokuty z 350 000 Kč na 525 000 Kč, přičemž žalobci byla uložena pokuty ve výši 500 000 Kč. Pokud dopravní úřad povede se žalobcem ve věci skutku ze dne 20. 3. 2018 správní řízení, může se vzhledem k absorpční a asperační zásadě pohybovat v rozmezí pokuty do výše 25 000 Kč, případně může upustit od potrestání.
51. K námitce, že kontrola byla nezákonně zahájena kontrolní jízdou provedenou přízvanými osobami. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky č. j. 8 As 35/2018 ze dne 22. 5. 2018, č. j. 2 As 128/2018 ze dne 21. 8. 2018 nebo č. j. 2 As 245/2018 – 36 ze dne 31. 10. 2018) s tím, že přízvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly
52. 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. Žalobce podal proti kontrolnímu zjištění námitky, které nesměřovaly proti faktickým zjištěním kontrolního pracovníka.
53. 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 přízvaných osob, žalovaný odkázal 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v rámci aplikace Uber, údaje z Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě a živnostenského rejstříku. Nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu.

54. K námitce o rezignaci na výslech kontrolující osoby žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 25/2014-48 ze dne 29. 5. 2014, v němž Nejvyšší správní soud 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. Dopravní úřad v rámci správního řízení nashromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalovaný se s nimi ztotožnil.
55. K žalobcem tvrzené nezákonnosti uložené sankce, žalovaný v první řadě uvedl, že ve svém rozhodnutí posoudil závažnost protiprávního jednání žalobce a potvrdil pokutu uloženou dopravním úřadem.
56. Pokud žalobce odkazuje na rozhodnutí žalovaného č. j. 40/2019-190-TAXI/3 ze dne 12. 4. 2019, kterým byla jinému dopravci za vyšší počet skutku uložena sankce 150 000 Kč, a na rozhodnutí č. j. 77/2019-190-TAXI/3, kterým bylo jinému dopravci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Žalovaný již v napadeném rozhodnutí k prvnímu odkazovanému rozhodnutí uvedl, že dopravní úřad v tomto případě závažně pochybil a uložil pokutu nepřiměřeně nízkou, která naprosto neodpovídala zjištěnému rozsahu porušení právních předpisů. Co se týče druhého odkazovaného rozhodnutí, tak je pravdou, že jím byl dopravce trestán pokutou těsně pod horní hranici zákonné sazby za delikty zjištěné při jedenácti kontrolách. Sankce za menší, ale stále velké množství deliktů, uložená těsně pod horní hranici zákonné sazby je zcela v souladu s právními předpisy.
57. Žalobci nebyla uložena paušálně pokuta 500 000 Kč, nýbrž bylo zváženo, že jednání žalobce je natolik rozsáhlé a závažné, že je důvodné uložit značnou pokutu, přičemž byl stále ponechán prostor, aby mohla být uložena sankce, za případné protiprávní jednání spáchané dne 20. 3. 2018.
58. Žalovaný dále uvedl, že do přijetí zákona č. 304/2017 Sb., se pokuty pohybovaly kolem 70 000 Kč až 100 000 Kč, následně došlo k jejich zvýšení, až na obvyklých 150 000 Kč za jeden zjištěný případ v případě neshledání žádných polehčujících okolností, což je právnímu zástupci žalobce známo. Současně je obecně známo, že společnost Uber, provozovala tuto aplikaci s velkou mediální podporou vůči cestujícím, i organizační podporou vůči dopravcům. Dopravci a řidiči využívající aplikaci Uber v případě kontroly kontaktují stejného právního zástupce, který v některých případech ještě během kontroly dorazí na místo a uhradí za dopravce kauci. Následně mají prakticky všichni dopravci téměř jednotné právní zastoupení se stejnou argumentací.
59. Z jednání žalobce spíše vyplývá, že není pouhým jednotlivcem, který by si vyzkoušel aplikaci Uber bez vědomí toho, čeho se dopouští. Žalovaný má proto z těchto důvodů, za to, že žalobci v rámci spolupráce se společností Uber, muselo být dobře známo, že svým jednáním získává neoprávněnou konkurenční výhodu, i když jeho jednání bylo zjevně protiprávní.
60. Provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, je delikt, který se před příchodem společnosti Uber v pražské taxislužbě prakticky nevyskytoval. I vzhledem k tomu, že

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

povědomí o fungování aplikace Uber, bylo v počátcích poměrně nízké, a mnozí dopravci se tak dopouštěli protiprávního jednání v domněnání, že skutečně poskytují služby sdílené ekonomiky, ukládal dopravní úřad pokuty nízké, které se postupem času začaly zvyšovat na hodnoty odpovídající závažným deliktům spáchaným v pražské taxislužbě. Dopravcům využívajícím aplikaci Uber se zjevně vyplatí i přes veřejně známou hrozbu vysoké pokuty provozovat taxislužbu v rozporu s právními předpisy, a tím nabourávat podnikatelské prostředí. Pokud tomu tak je, byly dosavadní pokuty zjevně příliš nízké. Žalovaný tak považuje postupné zvyšování pokut, zpravidla vázané na nějakou významnou událost, která má vliv na povědomí o nutnosti dodržovat zákona.

61. Pokud jde o žalobcem uváděná 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, žalovaný namítl, že v okamžiku provedení všech přeprav bylo obecné právní povědomí o protiprávnosti provozování taxislužby neevidovaným vozidlem na zcela jiné úrovni, než například v roce 2016, kdy byly opravdu ukládány nižší sankce. Argumentaci o nejednoznačném právním prostředí tak žalovaný považuje za zcela účelovou. Dopravní úřad a žalovaný přihlédly ke společenské nebezpečnosti deliktního jednání žalobce a promítnuly tuto skutečnost do uložené sankce.
62. Co se týče posouzení přitěžujících okolností, které jsou samostatnými skutkovými podstatami přestupků, uvádí žalovaný, že z konstrukce zákona o silniční dopravě vyplývá, že evidence vozidla taxislužby je základní povinností každého dopravce v taxislužbě. Na evidenci vozidla se váží další povinnosti, například zajistit, aby bylo vozidlo řádně vybaveno taxametrem a označeno, respektive aby u smluvní taxislužby bylo řádně vybaveno smlouvami o přepravě nebo aby řidičem vozidla byl držitel oprávnění řidiče taxislužby. Přestupky v taxislužbě rozdělil zákonodárce v rámci zákona o silniční dopravě do dvou skupin podle výše pokuty a tím stanovil jejich obecnou společenskou závažnost. Provozování taxislužby neevidovaným vozidlem patří do druhé zákonné sazby, čímž zákonodárce stanovil, že se jedná o závažný delikt. Posouzení porušení povinností, které není možné při provozování taxislužby přímo sankcionovat, jako přitěžujících okolností, je zcela v souladu s právními předpisy. Tyto povinnosti jsou zákonem o silniční dopravě stanoveny za účelem ochrany zákazníků, tržního prostředí i daňových zájmů státu. Pokud žalobce nesplnil vyjma zřízení si koncese žádnou z povinností pro podnikání v silniční dopravě, není možné konstatovat, že by k těmto skutečnostem nemělo být přihlédnuto jen proto, že konstrukce zákona o silniční dopravě váže povinnost plnění jednotlivých podmínek zákona na splnění základní povinnosti evidence vozidla.
63. K výši uložené sankce žalovaný dále uvedl, že žalobce, směšuje dohromady úvahy o odpovídající výši pokuty za určité jednání a judikaturu o likvidačním dopadu pokuty. Pokud by dopravní úřad chtěl argumentovat, že určitá pokuta je odpovídající skutkovým okolnostem a odkazovat na jiné rozhodnutí či rozsudek, měl by samozřejmě odkazovat na jednání shodné nebo velmi obdobné. V tomto případě se však nejednalo o úvahy o odpovídající výši pokuty za jednání žalobce, nýbrž o úvahy o likvidačním dopadu pokuty. Úvahy o likvidačním dopadu pokuty jsou univerzální a platí i mimo oblast taxislužby.
64. Žalobce do vydání napadeného rozhodnutí zveřejnil od počátku svého podnikání jedinou účetní závěrku a to až po vydání rozhodnutí dopravního úřadu. Z této závěrky shledal žalovaný, že nic nenasvědčuje tomu, že by pokuta pro žalobce měla být likvidační.

65. Po vydání napadeného rozhodnutí byla ve sbírce listin zveřejněna účetní závěrka žalobce za rok 2018, ze které vyplývá, že žalobce je sice stále ve ztrátě 191 000 Kč, avšak její majetek se téměř zdvojnásobil z 2 046 000 Kč na 3 523 000 Kč při mzdových nákladech 110 000 Kč. Žalobce podnikal s 24 evidovanými vozidly. Mzdové náklady jsou k tomuto počtu vozidel nízké. Žalovaný tak považuje skutečnosti uvedené v účetní závěrce za nedůvěryhodné.
66. Pokud jde o navrhané snížení pokuty z důvodu délky řízení, žalovaný uvedl, že doba řízení, vzhledem ke složitosti správního řízení když se žalobce dopustil v pěti případech provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, nebyla nepřiměřená.
67. V závěru písemného vyjádření žalovaný uvedl, že v projednávané věci jde o jeden z nejzávažnějších deliktů v taxislužbě, neboť jde o porušení základní povinnosti, na kterou se váží další povinnosti dopravců. Svým jednáním žalobce narušil podnikatelské prostředí a získal neoprávněné výhody, obzvláště za situace, kdy využíval jakožto řidiče osoby, které nejsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Smyslem oprávnění řidiče taxislužby je především ochrana cestujících a dalších účastníků silničního provozu, která má vést k tomu, aby náročnou práci řidiče taxislužby vykonávaly osoby vyzrálé, které se v předmětném období nedopustily vyjmenovaných taxikářských a alkoholových přestupků a rovněž vyjmenovaných závažných trestných činů, především majetkového a násilného charakteru. Pokud jsou, spolu s nízkou pravděpodobností kontroly danou povahou fungování služby Uber, tyto požadavky obcházeny, hrozí, že přepravní služby budou poskytovat osoby, které mohou být nebezpečné pro cestující i jiné osoby

III.

Posouzení žaloby

68. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. V novém rozhodnutí plně respektoval závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022- 39, jímž je vázán (§ 110 odst. 4 s.ř.s.) Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
69. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
70. Dne 15. 11. 2017 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber Black, a to z ulice Platnéřská do ulice Ke Karlovu. Podle záznamu o kontrolní jízdě vozidlo nebylo opatřeno žlutou svítilnou, ve vozidle nebyl umístěn taxametr, jízdné bylo zapláceno aplikací v telefonu prostřednictvím platební karty. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájení kontrole a s protokolem o kontrole taxislužby.
71. Dne 9. 5. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
72. Dne 22. 11. 2017 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber pop, a to z ulice Jungmannova do ulice Nad Ohradou. Podle záznamu o kontrolní jízdě vozidlo

nebylo opatřeno žlutou svítilnou, ve vozidle nebyl umístěn taxametr, jízdné bylo zapláceno aplikací v telefonu prostřednictvím platební karty. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájené kontrole a s protokolem o kontrole taxislužby.

73. Dne 9. 5. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
74. Dne 18. 1. 2018 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber Pop, a to z ulice Skořepka na Újezd. Podle záznamu o kontrolní jízdě vozidlo nebylo opatřeno žlutou svítilnou, ve vozidle nebyl umístěn taxametr, jízdné bylo zapláceno aplikací v telefonu prostřednictvím platební karty. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájené kontrole a s protokolem o kontrole taxislužby.
75. Dne 9. 5. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
76. Dne 5. 4. 2018 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber Pop, a to z ulice Myslíkova do ulice Na Florenci. Vozidlo nebylo opatřeno žlutou svítilnou, ve vozidle nebyl umístěn taxametr, jízdné bylo zapláceno aplikací v telefonu prostřednictvím platební karty. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájené kontrole a s protokolem o kontrole taxislužby.
77. Dne 2. 5. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
78. Dne 11. 4. 2018 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber Pop, a to z ulice Pernerova do ulice Malettova. Podle záznamu o kontrolní jízdě vozidlo nebylo opatřeno žlutou svítilnou, ve vozidle nebyl umístěn taxametr, jízdné bylo zapláceno aplikací v telefonu prostřednictvím platební karty. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájené kontrole a s protokolem o kontrole taxislužby.
79. Dne 9. 5. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
80. Podáním ze dne 11. 5. 2018 žalobce podal návrh na vedení společného řízení ohledně dalších přestupků, které byly zjištěny při kontrolních jízdách dne 20. 3. 2018, 11. 4. 2018, 5. 4. 2018, 18. 1. 2018, 22. 11. 2017. Usnesením ze dne 14. 6. 2018, č. j. MHMP 946910/2018 bylo rozhodnuto o vedení společného řízení.
81. Dne 14. 6. 2018 byl žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Následně bylo vydáno rozhodnutí ze dne 10. 7. 2018, jímž dopravní úřad rozhodl o uložení pokuty žalobci za spáchání shora uvedených přestupků.
82. 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]“.
83. Podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona
84. 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.“

85. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě: „Dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 [tétož zákona] provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.“
86. 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“).“
87. 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).
88. 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).
89. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky: „V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.“
90. 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.“
91. 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].“
92. 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].“
93. Městský soud předesílá, že v minulosti rozhodoval o obdobných věcech a námitkách, které uplatnili v odlišných řízeních jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem, jaký zastupuje žalobce. Po posouzení skutkového a právního stavu soud dospěl k závěru, že není důvod se od svých předchozích rozhodnutí odklánět, přičemž z toho důvodu částečně, s přihlédnutím na specifika nyní projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude postupně pro úplnost odkazovat; O žalobních námitkách uvažil takto:
Ad. I. nevedení společného řízení.
94. Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.
95. Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nevedení společného řízení není takovou vadou, pro niž by bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit, byla-

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

li dodržena zásada absorpční. Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných deliktů. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87, rozsudek ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 - 46).

96. Skutečnost, že o přestupku, kterého se žalobce měl dopustit obdobným jednáním dne 20. 3. 2018 nebylo ve společném řízení rozhodnuto, ještě nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud v řízení o tomto přestupku bude dodržena zásada absorpce, k zásahu do práv žalobce nedojde. Pokud by uvedená zásada dodržena nebyla, žalobce se může dovolat ochrany svých práv žalobou proti rozhodnutí žalovaného ohledně tohoto přestupku.

Ad II. vady dokazování.

97. K námitce žalobce, že kontrola byla zahájena a provedena nezákonně.
98. Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední.*
99. Podle odstavce 2 téhož zákonného ustanovení *kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.*
100. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení *je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.*
101. Podle § 6 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“).*
102. Podle odstavce 2 téhož zákonného ustanovení *kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole.*
103. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení *práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.*
104. Z citovaného zákonného ustanovení nevyplývá, že kontrolu (zde formou kontrolní jízdy) může provádět jen pověřený kontrolní pracovník, resp. že takový kontrolní úkon musí probíhat za jeho účasti. Kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení.
105. Ke stejnému závěru dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 11. 2021, č. j. 15A 2/2020-72, nebo 3A 236/2018 – 39.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

106. Lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50, a ze dne 2. 11. 2005 č. j. 2 Afs 104/2005-81, v němž soud uzavřel, že: „[p]raxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení.“
107. V obdobné věci, týkající se provozování dopravy přes mobilní aplikace typu UBER Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2020, č. j. 3 As 60/2018 – 31, uvedl: „[s]těžovatel se mylí, pokud se domnívá, že kontrolní řád opravňuje ke kontrolním nákupům (kontrolním jízdám) pouze kontrolujícího. Podstata jeho činnosti spočívá ve zjišťování skutečného stavu a v následném porovnání zjištěného stavu se stavem žádoucím, který předpokládají právní předpisy (v tomto případě zákon o silniční dopravě). Úkolem kontrolujícího je proto shromáždit potřebné kontrolní podklady a na základě nich dospět ke konkrétním kontrolním závěrům. Kontrolní podklady přitom nemusí shromáždit kontrolující osobně, ale může za tímto účelem využít oprávnění kontrolního orgánu přizvat k účasti na kontrole jinou fyzickou osobu, která potřebné podklady shromáždí. Účast na kontrole však nelze vykládat tak, že by se přizvaná osoba mohla kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolujícího, neboť takovým výkladem by byl institut přizvané osoby nepřipustně zúžen pouze na přizvání znalců nebo tlumočnicků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30). Role přizvané osoby ale nespočívá pouze v poskytnutí odborné podpory kontrolnímu orgánu, neboť jedinou podmínkou pro přizvání fyzické osoby k účasti na kontrole je, že tato účast je nezbytná pro dosažení účelu kontroly. Přizvanou osobou proto může být v případech, jako je tento, kdokoli, kdo nestranně dosvědčí faktický průběh zkoumané jízdy. Přizvaná osoba se tak může kontroly účastnit nejen v přítomnosti kontrolujícího, ale může i sama jednotlivý kontrolní úkon provést, což zahrnuje i možnost, že sama kontrolu provedením prvního úkonu zahájí [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu].“
108. Pokud jde o námitku, že správní orgán nemůže považovat protokol o kontrole za pravdivý, aniž by provedl řádné dokazování, s tím, že nemůže rezignovat na výsledch kontrolující osoby či přizvaných osob, jinak je řízení nezákonné, lze k uvedenému odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019 – 62, 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. V souladu s uvedenými rozhodnutími městský soud konstatuje, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu I. stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení.
109. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky 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) 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.
110. S těmito výše citovanými závěry se soud ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci odchýlit. 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.

Ad III. nezákonnost uložené sankce.

111. Pokud žalobce namítá, že judikatura byla v dané době „rozkolísaná“, lze uvést, že žalobce spáchal přestupek v době po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu 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.
112. V rozsudku ze dne 21. 7. 2020, č. j. 1 A 96/2015-123, se Městský soud v Praze s těmito otázkami vypořádal a osmý senát se nemá důvod od jeho závěrů odchýlit. Obdobně lze odkázat na již uvedený rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 15A 2/2020-72, nebo rozsudek ze dne 3. 8. 2020, č. j. 10 A 99/2019- 57.
113. K námitce, že žalovaný o činnosti provozovatelů dopravy prostřednictvím aplikace Uber, uvažuje jako o „organizované skupině“, městský soud uvádí, že ani v tomto případě nevznáší žalobce námitky, jimiž by se soud dříve na půdorysu případů jiných dopravců poskytujících v daném období služby prostřednictvím aplikace Uber nezabýval. Soud tak i ve vztahu k tomuto okruhu námitek vycházel ze závěrů, které k obsahově obdobné argumentaci jiných dopravců zastoupených týmž zástupcem v minulosti ve své rozhodovací praxi vyslovil (srov. rozhodnutí ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 190/2019 - 50 a ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 187/2019 - 51).
114. Ohledně námitek, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, kde tento uvádí, že: *„[z]ákon 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.“*
115. 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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

116. Žalobce dále namítal, že jako přítěžující 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: „[s]oud předně konstatuje, že výčet přítěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky 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. Obdobně se rovněž vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 101/2019 – 37.
117. Nejvyšší správní soud k této žalobní námitce v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37 ze dne 28. 5. 2021 uvádí, že: „[m]agistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přítěžující 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 přítěžujících okolností správní orgány 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. 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 žalobce v tomto směru tedy nejsou důvodné.
118. Stran námitky o likvidační výši pokuty a absenci posouzení osobních a majetkových poměrů žalobce 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 „[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přihlídnout 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.
119. Pokud žalobce namítá, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měl 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

120. K výši uložené sankce Městský soud v Praze dále 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 525 000 Kč za pět přestupků.
121. 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.
122. Soud se dále zabýval návrhem žalobce na moderaci sankce. Podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.: *„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.“*
123. *„Zákonným požadavkem, který činí z moderace normu aplikovanou jen výjimečně, je požadavek na „zjevnou nepřiměřenost“ správního trestu. Nestačí tedy nepřiměřenost trestu, ale musí tu být dána nepřiměřenost „zjevná“. Při úvahách o „zjevně nepřiměřené“ výši trestu musí soud vycházet z patřičných zákonných kritérií pro ukládání správního trestu. Moderaci správního trestu musí soud dostatečně a přezkoumatelně odůvodnit.“* (KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 78 Rozsudek. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-20]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)
124. K podmínkám, za nichž může soud přistoupit k moderaci trestu uloženému za správní delikt, se opakovaně vyjadřuje čtná judikatura správních soudů. Tak v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012 – 46, Nejvyšší správní soud uvádí: *„[k] moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud přistoupit tehdy, jsou-li naplněny zákonné podmínky vymezené v citovaném ustanovení, tedy 1) není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, 2) ve správním řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, 3) žalobce včas uplatnil návrh na moderaci sankce a 4) uložený trest je zjevně nepřiměřený. Pokud jsou všechny podmínky vyjmenované v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. kumulativně splněny, vstoupí soud při ukládání sankce do pozice správního orgánu a nahradí jeho úvahu o výši sankce úvahou vlastní. Jak krajský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, smyslem a účelem moderace trestu „není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“*

125. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, „[p]rostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“
126. Soud při výkonu moderačního práva tedy zkoumá, „zda nedošlo k excessu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Majetkové poměry pachatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše pokuty, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29).
127. S ohledem na výše uvedené dospěl městský soud k závěru, že podmínky pro moderaci uložené pokuty splněny nejsou.
128. Soud při posuzování přiměřenosti žalobci uložené pokuty vyšel ze shora popsaných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výší žalobci uložené pokuty, a to zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Shledal, že okolnostmi týkajícími se stanovení druhu a výše sankce se v souladu s kritérii stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky podrobně a komplexně zabývá jak prvostupňové rozhodnutí (strana 10), tak i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem I. stupně, doplněné žalovaným, není dle názoru soudu zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.
129. Ohledně námitky žalobce 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 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.

130. 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 žalobce navíc žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s. ř. s., proti nečinnosti žalovaného nebrojil 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.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

131. Soud neshledal ani jednu z žalobkyní vznesených žalobních námitek za důvodnou a podanou žalobu proto zamítl.
132. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „Nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“

Poučení:

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 18. července 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu