



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

M. D., IČ: 05091144,
místem podnikání Hurbanova 1305/11, Praha 4,
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 16. 8. 2019, č. j. 105/2019-190-TAXI/3,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím odboru dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „dopravní úřad“), ze dne 21. 8. 2018, č. j. MHMP 1286234/2018, vydaným v řízení vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), ve věci uložení sankce za porušení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), byla žalobci uložena pokuta 150 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
2. Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 10. 10. 2017 provedl vozidlem tovární značky Alfa Romeo, státní poznávací značky X přepravu na trase ulice Čajkovského 2, Praha 3 – ulice Vodičkova 26, Praha 1, v čase 20:57 hod. – 21:04 hod. Přeprava byla objednána prostřednictvím aplikace Uber, služby Uber Pop. Za přepravu byla prostřednictvím aplikace stanovena částka k zaplacení ve výši 82,97 Kč. Žalobce jako dopravce nebyl v pozici řidiče držitelem oprávnění řidiče taxislužby, nepředložil doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopii a vozidlo, kterým byla přeprava poskytnuta, nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby, vozidlo nebylo označeno a vybaveno jako vozidlo taxislužby.
3. Proti rozhodnutí dopravního úřadu podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím, tak že ve výroku B) rozhodnutí slova „*ukládá pokuta ve výši 150 000 Kč*“, nahradil slovy: „*ukládá pokuta ve výši 120 000 Kč*“, v ostatním odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.
4. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze (dále také jen jako „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8A 128/2019-41. Městský soud podanou žalobu zamítl, přistoupil však k moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a její výši snížil na polovinu. Učinil tak za situace, kdy dospěl k závěru, že při porovnání s jinými pokutami, které byly žalovaným ukládány za podle soudu mnohem závažnější a společensky škodlivější jednání, je výše uložené pokuty neadekvátní a tedy nezákonná.
5. Žalovaný podal proti rozhodnutí kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6As 122/2022-33. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 6. 4. 2022, č. j. 8A 128/2019-41, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. 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.

7. Žalobce vznesl tyto žalobní námitky:

I. Porušení řádného dokazování.

II. Nezákonné uložení sankce.

8. V prvé žalobní námitce žalobce uvedl, že protokol o kontrole, je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku nebo nikoliv. Správní orgán nemůže považovat a priori protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádné dokazování. Takové dokazování musí provádět i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
9. Žalobce vytkl dopravnímu úřadu, že rezignoval na výslech kontrolující osoby, resp. prizvané osoby, tím řízení o přestupku zatížil nezákonností.
10. V rámci druhé žalobní námitky žalobce předně uvedl, že výše sankce musí odpovídat skutkově shodným případům. Žalovaný to v napadeném rozhodnutí uvádí, ale nikterak neuvádí [alespoň] příkladmo o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo [např. spisovými značkami, aby bylo možné takový argument žalovaného vůbec ověřit. Ve výsledku je tedy takové rozhodnutí a stanovení výše pokuty postaveno na libovůli správního orgánu a je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.
11. Rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav skrze aplikaci UBER je rozkolísané, správní orgány nerozhodují o žalobci, ale rozhodují s ohledem na politické zadání ve věci používání aplikace UBER. Zejména orgán prvostupňový několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Žalobce namítl, že politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu.
12. Žalobce odkázal na odkázal na usnesení Vrchního soudu v Olomouci vydaného pod č. j. 7 Cmo 185/2017-507 ze dne 27. 9. 2017, a usnesení téhož soudu č. j. 7 Cmo 180/2017-168 ze dne 24. 10. 2017 s tím, že v době sankcionovaného jednání byla judikatorní praxe nestálá a není možné dovozovat, že tedy právní subjekty měly již být najisto seznámeni s tím, že případné přepravy prováděné skrze aplikaci UBER, jsou v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Žalovanému vytkl, že v rozhodnutí ze dne 24. 7. 2019, č. j. 88/2019-190-TAXI/3, uvedl, že „[...] O činnosti dopravců poskytujících přepravy přes aplikaci Uber lze hovořit jako o organizované skupině, nikoliv jako o samostatných dopravcích, kteří porušují zákony, a tím získávají neoprávněnou konkurenční výhodu. Tato skutečnost je ze strany Ministerstva dopravy i Magistrátu hlavního města Prahy dobře známá, [...]“. V napadeném rozhodnutí sice takovou úvahu nerozvíjí, ale je zřejmé, že takto žalovaný systematicky uvažuje při stanovování výše pokut.
13. Ve druhém okruhu žalobních námitek pak namítl, že jako přítěžující okolnost nelze hodnotit nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Nelze totiž jako přítěžující okolnost vybírat ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Pakliže se má dodržet elementární trestní zásada *nulla poena sine lege*, pak nelze připustit postupy obou správních orgánů, kdy si jako přítěžující okolnosti vyberou další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto inkorporují

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

do skutkové podstaty vytýkaného přestupku (a to účelově zastřené tím, že takovou skutkovou podstatu považují za přitěžující okolnost). De facto tedy trestají žalobce i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.

14. Správní orgán prvního stupně a i žalovaný, tím, podle žalobce, překračují meze zákonného trestání přestupkových jednání, přičemž tato jednání jsou podřaditelná pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy.
15. Žalobce v této souvislosti dále namítl, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné.
16. Podle žalobce se v napadeném rozhodnutí (i rozhodnutí dopravního úřadu) na jednu stranu uvádí, že ve správním řízení trestním je sankcionován žalobce 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 dopravní úřad v přestupkovém řízení nijak nezabýval, konkrétně 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.
17. K tomu žalobce namítl, že otázka řádného označování a vybavení vozidla však nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení. Jinak řečeno, dopravní úřad výslovně vyloučil možnost postihnout žalobce za jiné typy deliktů, jelikož nezbytnou součástí skutkové podstaty těchto deliktů je i vozidlo evidované v evidenci vozidel taxislužby. Pojmově se tak žalobce vůbec nemohl těchto dalších deliktů dopustit. 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 přitěžující okolností. Tím bylo ve výsledku rovněž zasaženo i do práva žalobce na obhajobu a na spravedlivý proces, když ten měl za to, že s ním je vedeno řízení jen pro určité úzké jednání (tj. zda vozidla byla či nebyla vedena v evidenci taxislužby, resp. bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií), zatímco v napadeném rozhodnutí mu je ve výsledku kladeno za vinu, potažmo přičteno k tíži i jiné jednání.
18. Rovněž úvaha na ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce je nezákonná. Nejenže objektem žalobci vytýkaného přestupkového jednání (konkretizované skutkovou podstatou, pro kterou bylo trestní řízení správní zahájeno) není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také nemůže být taková skutková podstata přičítána žalobci k tíži v rámci úvahy o přitěžujících okolnostech.
19. Co se týče přitěžujících okolností, žalobce dále namítl, že absence střešní svítilny s nápisem TAXI, s tím, že potenciaální zákazník není schopen identifikovat vozidlo jako vozidlo taxislužby, mu rovněž k tíži přičítat nelze. Není možné trestat žalobce za skutkovou podstatu, která nemůže být z podstaty věci spáchána, pakliže je žalobce postihován za skutek zcela jiný, který vylučuje stíhání za skutek, který je pojmově v takovém případě vyloučen. To platí i o okolnosti spočívající v tom, že dopravce nezajistil, aby byly přepravy poskytnuty řidičem, kteří jsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby.
20. Žalobce dále uvedl, že ze skutkových podstat přestupků vytýkaných žalobci nevyplývá ani to to, že by tyto vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů zejména, jak správní orgán prvního stupně uvádí ve spojitosti s preferencí určitého dopravce a eliminaci

takového, se kterým měl spotřebitel negativní zkušenosti [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/spotřebitelů.

21. V další části žalobní námitky žalobce konstatoval, že správní orgán prvního stupně ryze formalisticky uložil naprosto nepředvídatelnou, nepřiměřenou a pro žalobce likvidační sankci.
22. Žalobce namítl, že odkazy na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Jednak 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. Takovým způsobem není možné výše pokuty uložené v konkrétním případě žalobce dovozovat. 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 – patrně dle správního orgánu – takové závěry v jiných odlišných kauzách aplikační význam pro řízení ve věci žalobce.
23. Žalovaný při tom nerespektoval kritéria vytčená usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Rozšířený senát uvedl, 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 ani dopravní úřad ani žalovaný v rámci dokazování dostatečně neučinili.
24. Jak žalobce zdůraznil, závěry rozšířeného senátu je nutno o to pečlivěji vykládat v případě fyzické osoby podnikatele. Obecné teze uvedené v napadeném rozhodnutí ohledně stanovení majetkových poměrů Žalobce odhadem nemohou být zdůvodněním pro postup žalovaného při stanovení majetkových poměrů odhadem. Odkaz žalobce na průměrný výdělek v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikáři CZ-ISCO 8322 podmíněně relevantní. Pro rok 2017 je dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí průměrný hrubý měsíční výdělek v tomto segmentu 22.040 Kč. Proto i případně tyto souvislosti měl žalovaný při svých úvahách o výši sankce.
25. Žalobce k tomu uvedl, že v rámci podnikání jako fyzická osoba podnikatel vykazoval v roce 2017 základ daně z příjmů podle § 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů ve výši 158.414 Kč a v roce 2018 ve výši 171.850 Kč. K tomu předložil příslušná daňová přiznání. Z tohoto vyplývá, že uložená sankce je pro žalobce likvidační.
26. V dalším okruhu žalobních námitek se žalobce zabýval délkou řízení. Jak uvedl, měl ve věci spáchat přestupek dne 10. 10. 2017, začal být stíhán pro správní delikt dne 24. 7. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 22. 8. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího bylo vydáno dne 16. 8. 2019, tedy žalobce byl odsouzen po více než 22 měsících od trestně-správního jednání.

27. Správní orgány ukládající sankce za správně-trestní jednání pachatelů musejí postupovat tak, aby byla respektována a chráněna osobní svoboda takových pachatelů s ohledem na celkovou délku řízení ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Úvahy správních trestních orgánů o trestu, popřípadě přímo o trestním stíhání v souvislosti s dobou uplynulou od spáchání činů, resp. s ohledem na délku trestního řízení sensu lato, musejí být strukturovány do tří rovin: 1) rovina 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).
28. Pro procesní postupy správních orgánů jsou stanoveny zákonem lhůty a to zejména v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád a v zákoně č. 250/2016 Sb. Tyto lhůty jsou obecně 30 dnů, resp. 60 dnů. 87. Žalobce měl spáchat přestupek dne 29. 1. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 16. 7. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího (bylo vydáno dne 16. 7. 2019, tedy Žalobce byl odsouzen po více než 17 měsících od 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 zákonné lhůty pro rozhodování stanoveném zákonodárcem. 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). Žalobce namítl, že 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.
29. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný předně odkázal na písemné odůvodnění napadeného rozhodnutí.
30. K prvé žalobní námitce odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudcích (např. 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) shledal, že přizvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly. Tato judikatura je pro daný případ plně využitelná, neboť se jedná o případy dalších dopravců využívajících aplikaci Uber, tedy skutkově prakticky shodné případy.
31. K namítanému neprovedení řádného dokazování žalovaný připustil, že judikatura správních soudů jednotná není, setrval však na stanovisku, že úřad disponoval dalšími listinnými podklady, které dopravní úřad při vydání rozhodnutí zohlednil, (např. faktura na provedenou přepravu spolu se stvrzenkou Uber, výstupy z veřejných rejstříků týkající se osoby žalobkyně či fotodokumentace pořízená při kontrole). Tyto podklady byly zohledněny v rámci prováděného dokazování a dedukčním postupem nebyl prokázán opak skutečností uvedených v protokolu.
32. Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací žalobce týkající se výše uložené sankce. 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 známé, 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.

33. Pokud jde o namítanou likvidační povahu uložené pokuty, žalovaný odkázal na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a uvedl, že správní orgány mají velmi omezené možnosti bez součinnosti účastníka řízení zjišťovat jeho majetkové poměry a zmínil důkazní břemeno, které je ve smyslu ustanovení § 52 správního řádu spojeno s prokázáním vlastních tvrzení účastníka řízení. Bude 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 údaje také věrohodným způsobem doloží. Žalobce v průběhu správního řízení nedoložil ke svým majetkovým poměrům vůbec žádné skutečnosti. Žalovaný zhodnotil jedinou žalobcem zveřejněnou účetní závěrku a vyhodnotil, že si z ní nelze učinit obrázek o faktických majetkových poměrech žalobce.

III.

Posouzení žaloby

34. 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. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
35. V novém rozhodnutí byl pak městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6As 122/2022-33. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že důvody moderace správního trestu, které městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, nejsou dány.
36. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
37. Dne 10. 10. 2017 pověřené kontrolující osoby objednaly přepravu přes aplikaci Uber Pop, a to z ulice Čajkovského do ulice Vodičkova. Podle protokolu o kontrole jízdy kontrolovaná osoba nepředložila doklad o oprávnění k podnikání, vozidlo nebylo dopravním úřadem evidováno jako vozidlo taxislužby, řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, na vozidle nebyla umístěna střešní svítidla a nebylo označeno obchodní firmou nebo názvem dopravce. Následně byl žalobce vyrozuměn o zahájené kontrole a seznámen s protokolem o kontrole taxislužby.
38. Dne 24. 7. 2018 bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
39. Dne 13. 8. 2018 byl žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Následně bylo vydáno rozhodnutí ze dne 21. 8. 2018, jímž dopravní úřad rozhodl o uložení pokuty žalobci za spáchání shora uvedených přestupků.

40. V rámci ústního jednání městský soud doplnil dokazování sdělením ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 11. 2018 a přiznáním k dani z příjmů fyzických osob – žalobce – za období roku 2017 a 2018.
41. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě: *Dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 [tétož zákona]*“.
42. 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.“*
43. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě: *Dopravce se dopustí přestupku tím, že rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujících,*
44. 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 cestujících“).*
45. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky: *V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*
46. 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.*
47. 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].*
48. 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].*
49. 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. vady dokazování.
50. Pokud jde o námitku, že správní orgán nemůže považovat protokol o kontrole za pravdivý, aniž by provedl řádně dokazování, s tím, že nemůže rezignovat na výsledky kontrolující osoby či přizvaných osob, jinak je řízení nezákonné. K uvedenému lze odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019 – 62, 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.

51. 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.
52. 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 II. nezákonnost uložené sankce.

53. Ohledně námitky, 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.“
54. 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 praxe. Soud proto neshledal důvodným provést důkaz řadou rozhodnutí žalovaného za obdobné skutky ve stejném období, resp. v průběhu let 2017-2018.
55. Odkazy žalobce 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, nepokládá městský soud za relevantní. Je pravdou, že rozhodné stanovisko bylo ve věci přepravy realizované prostřednictvím aplikace Uber zaujato Nejvyšším správním soudem až v době, kdy žalobce již přestupek spáchal, nicméně v uvedeném rozhodnutí ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, Nejvyšší správní soud, uvedl 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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak.“ Po žalobci jako po profesionálovi – osobě, která poskytovala přepravu za úplatu za účelem dosažení zisku, lze požadovat větší míru právního povědomí a zdrženlivosti. Pokud faktická povaha činnosti žalobce naplňovala činnost taxislužby, musel se řídit pravidly pro výkon taxislužby zákonem stanovenými. Principu *Nulla poena sine lege* se žalobce dovolávat nemůže.

56. 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).
57. Stran námítky o likvidační výši pokuty a absenci posouzení osobních a majetkových poměrů žalobce lze odkázat na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, podle něhož je *„[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neurčuje“*. 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.
58. 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.
59. 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.
60. 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.“*

61. „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.)
62. K podmínkám, za nichž může soud přistoupit k moderaci trestu uloženému za správní delikt, se opakovaně vyjadřuje četná 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“
63. 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.“
64. Soud při výkonu moderačního práva tedy zkoumá, „zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým 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).
65. S ohledem na výše uvedené dospěl městský soud k závěru, že podmínky pro moderaci uložené pokuty splněny nejsou.
66. Ohledně námítky 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.

67. 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

68. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
69. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „Nestanovili 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.“
70. Soud konstatuje, že neshledal důvodnou žádnou z uváděných žalobních námitek, žalobu proto nelze pokládat za důvodnou a vydané rozhodnutí za úspěch žalobce ve věci.

Poučení:

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

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

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

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

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

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

Praha 15. srpna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu