



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **By Bitcoin s.r.o.**, IČ: 24193348, v likvidaci
sídlem Cimburkova 280/23, 130 00 Praha 3
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. 25/2019-190-TAXI/6,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. 25/2019-190-TAXI/6, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku, k rukám právního zástupce žalobkyně, Mgr. Ing. Jana Boučka.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutími Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „prvostupňový správní orgán“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 2. 2018, č. j. MHMP 276527/2018, ze dne 9. 3. 2018, č. j. MHMP 349007/2018 a ze dne 4. 6. 2018, č. j. MHMP 711645/2018 (dále též „prvostupňová rozhodnutí“), byla žalobkyně (dále také „dopravce“) uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a to tím, že
 - (i) dne 17. 2. 2017 v čase 2:26 – 2:36 hod. v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona provozovala taxislužbu vozidlem **Opel Astra, SPZ: X**, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, za což jí byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (dále „přestupek ze dne 17. 2. 2017“);
 - (ii) dne 21. 11. 2017 v čase 10:37 – 10:52 hod. v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) téhož zákona nezajistila, aby ve vozidle používaném při výkonu taxislužby **Škoda Octavia, SPZ: X** byl doklad o oprávnění k podnikání, nebo jeho kopie a současně v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, za což jí byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (dále „přestupky ze dne 21. 11. 2017“);
 - (iii) dne 31. 1. 2018 v čase 16:18 – 16:43 hod. v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) téhož zákona nezajistila, aby ve vozidle používaném při výkonu taxislužby **Škoda Superb, SPZ: X** byl doklad o oprávnění k podnikání, nebo jeho kopie a současně v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, za což jí byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (dále „přestupky ze dne 31. 1. 2018“).
2. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný ve spojeném řízení nahradil výroky prvostupňových rozhodnutí uvedených v odst. 1 výše společným výrokem tak, že žalobkyni uznal vinnou ze spáchání všech přestupků uvedených v odst. 1, za což jí uložil úhrnný trest v podobě pokuty ve výši 320 000 Kč a náhradu nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Alternativně se žalobkyně domáhá snížení uložené pokuty.
3. Ze správního spisu v dané věci soud zjistil následující skutečnosti:
4. Ve vztahu k přestupku ze dne 17. 2. 2017 ze správního spisu vyplynulo, že mezi soudní exekutorkou JUDr. Ingrid Švecovou, Exekutorský úřad Praha 3, se sídlem Seifertova 455/17, 130 00 Praha 3 a Sdružením pražských provozovatelů TAXIslužby z.s., se sídlem Štěpánská 540/7, 120 00 Praha 2, IČ: 02447657 byla dne 1. 2. 2017 uzavřena smlouva o sepsání exekutorských zápisů. V souladu s touto smlouvou, dne 17. 2. 2017 v brzkých ranních hodinách, exekutorský koncipient, pověřený zaměstnanec soudní exekutorky JUDr. Ingrid Švecové, Mgr. R. L., pod skrytou identitou „Marek Vojta“ objednal prostřednictvím aplikace Uber přepravu z ul. Táboritská 1000/23, Praha 3 do ul. Oveňecká 23, Praha 7, a této se následně, v době od 2:26 do 2:36, ve voze zn. Opel Astra, SPZ: X, sám zúčastnil. O provedené přepravě sepsal dne 17. 2. 2017 dle § 77 a

násl. zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád, v rozhodném znění (dále „exekuční řád“), exekutorský zápis č. 091 EZ 16/17 (dále „exekutorský zápis“), ve kterém popsal a osvědčil průběh popsaného skutkového děje a dále osvědčil, že vozidlo nebylo označeno nápisem TAXI, nenacházel se na něm ani ceník, ani označení dopravce, neobsahovalo ani povinnou výbavu vozidel taxislužby, např. taxametrem. Přílohy exekutorského zápisu tvoří pověření Mgr. R. L., fotografie z mobilní aplikace Uber, fotografie vozidla a faktura za provedenou přepravu. Identita řidiče zjištěna nebyla. Přípisem ze dne 5. 1. 2018 prvoinstanční správní orgán oznámil žalobkyni, že s ní zahájil řízení ve věci podezření z přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, poučil ji o právech podezřelého a vyzval ke sdělení jejích osobních a majetkových poměrů. Žalobkyně se ve věci nevyjádřila, dne 24. 1. 2018 bylo ukončeno dokazování a dne 19. 2. 2018 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že podstatnou okolností pro uložení pokuty bylo zjištění, že žalobkyně jako dopravce poskytuje osobní přepravu vozidlem, které není evidováno v evidenci vozidel taxislužby, což bylo správním orgánem zjištěno z exekutorského zápisu a šetřením v živnostenském rejstříku a rejstříku podnikatelů v silniční dopravě. Poskytnutí přepravy bylo osvědčeno exekutorským zápisem, který je dle §77 odst. 2 exekučního řádu a § 567 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „o.z.“) veřejnou listinou, pro kterou platí předpoklad pravdivosti, není-li prokázán opak, přičemž v průběhu řízení nebyl předložen žádný důkaz, který by opak tj. nepravdivost obsahu exekutorského zápisu prokázal. Poskytnutí samotné přepravy dokládají přílohy exekutorského zápisu č. 7-10, které tvoří fotografie předmětného vozu, printscreeny obrazovky mobilního telefonu z aplikace Uber a faktura za přepravu, o jejichž pravosti nejsou žádné důvodné pochybnosti a nevznese se ani sám dopravce.

5. Ve vztahu k přestupkům ze dne 21. 11. 2017 ze správního spisu vyplynulo, že dne 21. 11. 2017 vykonaly pověřené přizvané osoby v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolu vozidla tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, jehož řidičem byl pan D. K. a provozovatelem byla žalobkyně. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy objednané přes aplikaci Uber a následné kontroly dodržování povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě. Při kontrole bylo zjištěno, že žalobkyně poskytla přepravu z náměstí Jana Palacha 1, Praha do ulice V Pevnosti 13/4, Praha, vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby, a nezajistila, aby při jeho provozu byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání. O kontrole byl sepsán protokol č. T/20171121/1/Ry. Přípisem ze dne 31. 1. 2018 prvoinstanční správní orgán oznámil žalobkyni, že s ní zahájil řízení ve věci podezření z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) a § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, poučil ji o právech podezřelého a vyzval ke sdělení jejích osobních a majetkových poměrů. Žalobkyně se ve věci nevyjádřila, dne 19. 2. 2018 bylo ukončeno dokazování a dne 9. 3. 2018 vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že podstatnou okolností pro uložení pokuty bylo zjištění, že žalobkyně jako dopravce poskytuje osobní přepravu vozidlem, které není evidováno v evidenci vozidel taxislužby a že v rámci kontrolní jízdy nebyl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání, což bylo správním orgánem zjištěno z protokolu o kontrole a šetřením v živnostenském rejstříku a rejstříku podnikatelů v silniční dopravě. Protokol o kontrole je v souladu s § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., v rozhodném znění, správní řád (dále „správní řád“) listinou, která potvrzuje, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzuje i pravdivost toho, co je v této listině osvědčeno nebo potvrzeno.

6. Ve vztahu k přestupkům ze dne 31. 1. 2018 ze správního spisu vyplynulo, že dne 31. 1. 2018 vykonaly pověřené přizvané osoby v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolu vozidla tovární značky Škoda Superb, SPZ: X, jehož řidičem byl pan A. K. a provozovatelem byla žalobkyně. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy objednané přes aplikaci Uber a následné kontroly dodržování povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě. Při kontrole bylo zjištěno, že žalobkyně poskytla přepravu z ul. Schengenská – Terminál 2, Praha 6 do ul. Podolská 60, Praha 4 přes Aviatická, Pražský okruh, K Barrandovu, Modřanská, vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby, a nezajistila, aby při jeho provozu byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání. O kontrole byl sepsán protokol č. T/20180131/1/Fk, který prvoinstanční správní orgán přípisem ze dne 2. 2. 2018 zaslal žalobkyni k seznámení. Dne 21. 3. 2018 byl vydán příkaz č. j. MHMP 466242/2018, kterým byla žalobkyni uznána vinnou z přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, za což jí byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, dne 10. 5. 2018 jí bylo oznámeno ukončení dokazování a byla vyzvána k seznámení se s podklady rozhodnutí. Ve svém vyjádření žalobkyně poukázala na nesprávné právní hodnocení poskytnuté přepravy správním orgánem, když šlo o poskytnutí přepravy na základě individuální písemné smlouvy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Dne 4. 6. 2018 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Z jeho odůvodnění vyplývá, že podstatnou okolností pro uložení pokuty bylo zjištění, že žalobkyně jako dopravce poskytuje osobní přepravu vozidlem, které není evidováno v evidenci vozidel taxislužby a že v rámci kontrolní jízdy nebyl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání, což bylo správním orgánem zjištěno z protokolu o kontrole a šetřením učiněným v živnostenském rejstříku, rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, přiložené fotokomentaci na CD, rozpisu jízdného a faktury. Protokol o kontrole je v souladu s § 53 odst. 3 správního řádu listinou, která potvrzuje, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzuje i pravdivost toho, co je v této listině osvědčeno nebo potvrzeno. Přepravu provedenou žalobkyní prvoinstanční správní orgán posoudil jako provoz taxislužby, uzavření smluvního vztahu podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nebylo prokázáno. Zejména z provedených důkazů vyšlo najevo, že smlouva o přepravě byla v rozporu s ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy a při jejím uzavření pak nebyla objednateli ani známa totožnost druhé strany.
7. Závažnost jednání žalobkyně prvoinstanční správní orgán posoudil u všech přestupků jako vysokou a v každém z posuzovaných případů uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč. Žalobkyně svým protiprávním jednáním ohrozila zájem společnosti na řádném provozování taxislužby jakožto veřejné dopravy. Cílem právní úpravy je zájem na řádné evidenci všech vozidel, která jsou užívána pro účely provozování taxislužby. Tato evidence funguje jako stimul k dodržování povinností ve vztahu k provozování taxislužby, mezi něž mimo jiné patří i povinné označení a vybavení, jakož i pro účely plnění daňových povinností. V případě přestupků ze dne 31. 1. 2018 prvoinstanční správní orgán hodnotil jako přítěžující okolnosti, že řidič nebyl nositelem oprávnění řidiče taxislužby, vůz nebyl řádně vybaven a označen. Zdůraznil, že z absence taxamtru vyplývá i absence vedení záznamu o provozu, což má vliv na správné vedení účetnictví. Absence označení jménem a příjmením dopravce má vliv na komfort zákazníka v tom, že neví, jaký dopravce mu službu poskytuje, absence střešní svítilny pak na ztíženou kontrolní činnost, když na první pohled není zřejmé, že jde o vozidlo taxislužby.

V případech přestupků ze dne 21. 11. 2017 a 31. 1. 2018, prvoinstanční správní orgán hodnotil i porušení povinnosti podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, ovšem jako minoritní, spíše formální. Ve prospěch žalobkyně prvoinstanční správní orgán zohlednil skutečnost, že za porušení zákona o silniční dopravě dosud nebyla sankcionována. Uvedl, že horní hranice trestní sazby za porušení § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě činí 350 000 Kč, horní hranice trestní sazby za porušení § 35 odst. 1 písm. g) činí 70 000 Kč, v každém z posuzovaných případů proto byla uložena pokuta ve výši necelých 50% horní sazby. Tato pokuta není ani pro dopravce v taxislužbě, který je fyzickou osobou, likvidační, k čemuž pro srovnání odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 As 64/2013-66 a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014-41. Prvoinstanční správní orgán rovněž poukázal na možnost požádat si o povolení splátkového kalendáře.

8. Proti prvoinstančním rozhodnutím podala žalobkyně řádně a včas odvolání, ve kterých ve vztahu k jednotlivým rozhodnutím namítla, že správní orgán rozhodoval na základě nezákonného exekutorského zápisu, věc nesprávně právně posoudil a uložil dopravci extrémně nepřiměřenou/ nezákonnou sankci a že správní orgán vůči ní postupuje šikanózním způsobem, pokud řízení vedené v této věci nespojil s řízením vedeným pod sp. zn. S-MHMP 196121/2018 ODA-TA (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupkům ze dne 31. 1. 2018) a S-MHMP 24541/2018 ODA-TAX (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupku ze dne 27. 2. 2017). Ve vztahu k přestupku ze dne 27. 2. 2017 konkrétně namítla nezákonnost exekutorského zápisu, který byl pořízen bez jejího vědomí a který obchází institut svědecké výpovědi řidiče. V obecné rovině popřela, že by přepravu osobě sepisující exekutorský zápis poskytl. Namítla, že ve správním řízení nebyly provedeny k důkazu žádné podklady, ze kterých by bylo možné určit, kdo byl dopravcem dané přepravy, natož řidičem. Tato skutečnost nelze vyčíst z pouhého obsahu faktury. Ve vztahu k přestupkům ze dne 21. 11. 2017 a 3. 1. 2018 žalobkyně v odvolání polemizuje s právním hodnocením přepravy provedené prvoinstančním správním orgánem.
9. Usnesením ze dne 5. 3. 2019 č. j. 25/2019-190/TAXI/5 žalovaný rozhodl o spojení řízení vedených prvoinstančním správním orgánem pod sp. zn. S-MHMP 24541/2018 ODA-TAX (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupku ze dne 27. 2. 2018), S-MHMP 1869248/2017 ODA-TAX (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupkům ze dne 21. 11. 2017) a S-MHMP 196121/2018 ODA-TAX (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupkům ze dne 31. 1. 2018) do společného řízení. Toto usnesení nebylo účastníkům doručováno (bylo založeno do spisu) a nabylo právní moci dne 5. 3. 2019.
10. O podaných odvoláních proti všem třem prvostupňovým správním rozhodnutím žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný potvrdil výroky o vině, které sjednotil do jednoho výroku, a za všechny přestupky uložil žalobkyni pokutu v celkové výši 320 000 Kč.
11. Ve vztahu k přestupku ze dne 17. 2. 2017 žalovaný potvrdil závěry prvoinstančního správního orgánu ohledně povahy exekutorského zápisu jako zákonně pořízené veřejné listiny, u jejíhož obsahu nebyl prokázán opak. Žalovaný rovněž neshledal důvody pro zpochybnění popisu skutkového děje tak, jak je popsán v exekutorském zápisu.

Z exekutorského zápisu, resp. z fotodokumentace displeje telefonu, vyplývá, že přepravu měla poskytnout osoba s křestním jménem Iurii vozidlem státní poznávací značky: X tovární značky Opel Astra, přičemž přeprava byla následně skutečně poskytnuta vozidlem značky Opel Astra, státní poznávací značky X. Z údajů o přepravě vyplývá, že aplikace Uber určila cenu za přepravu 98,15 Kč. Následně byla v uživatelském profilu cestujícího vygenerována faktura ve jménu dopravce na částku 98,15 Kč. Žalovaný dále odkázal na jemu známý způsob fungování aplikace Uber a dovodil, že pokud společnost Uber vystavila exekutorskému koncipientovi fakturu s údaji o dopravci, je nepravděpodobné, že by nebyla přímá souvislost mezi přepravou a touto fakturou. Tvzení žalobkyně, že předmětnou přepravu neposkytla, aniž by uvedla jakékoli podrobnosti k tomu, kdo měl mít v dané době její vozidlo a telefon přihlášený k jejímu uživatelskému účtu v aplikaci Uber a aniž by uvedla vlastní verzi případu, případně navrhla důkazy - např. výslech osoby, které by dané vozidlo zapůjčil, úřední záznam Policie České republiky o krádeži vozidla, případně mobilního telefonu apod. působí nevěrohodně. S odkazem na ust. § 20 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o přestupcích“) žalovaný dovodil, že pro rozhodnutí ve věci není nutno zjištění konkrétní fyzické osoby, která při předmětné přepravě vystupovala v pozici řidiče. Základní povinnosti dopravce v taxislužbě je podle ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona o silniční dopravě provozovat dopravu pouze evidovaným vozidlem taxislužby (pokud se nejedná o vozidlo cestujícího), k evidovanému vozidlu jsou pak vztaženy ostatní povinnosti směřující k ochraně cestujících (např. přítomnost taxamtru a jeho řádná obsluha při přepravě či požadavky na osobu řidiče taxislužby). Porušení dané povinnosti je tak typově jedním z nejzávažnějších deliktů, jichž se lze při provozování taxislužby dopustit. Výše uložené sankce však neodpovídá sankcím ukládaným za obdobné přestupky v období spáchání přestupku. V tomto období byly, s přihlédnutím ke konkrétním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, ukládány pokuty v rozmezí 70 000 Kč až 100 000 Kč. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nevyplývá, proč byla pokuta uložena ve výši toto rozmezí přesahující. Uložená pokuta je proto nepřiměřená a její snížení žalovaný zohlednil při stanovování výše úhrnné pokuty v tomto společném řízení. Žalovaný v řízení nepostupoval vůči žalobkyni šikanózním způsobem, když řízení v této věci nebylo vedeno ve společném řízení s řízením pod sp. zn. S-MHMP 196121/2018 ODA-TAX (pozn. soudu spisová značka řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem k přestupkům ze dne 31. 1. 2018). Je tomu tak proto, že řízení o přestupku ze dne 17. 2. 2017 bylo zahájeno předtím, než k přestupkům ze dne 31. 1. 2018 došlo. Přestupky ze dne 17. 2. 2017 a 31. 1. 2018 tak nebyly spáchány v souběhu a nemusí (dle názoru žalovaného však můžou) být projednány ve společném řízení. S ohledem na výhodnost vedení společného řízení pro žalobkyni a procesní ekonomii žalovaný nicméně obě řízení, společně s řízením vedeným o přestupcích z 21. 11. 2017, usnesením ze dne 5. 3. 2019, č. j. 25/2019-190/TAXI/5, do společného řízení spojil.

12. Ve vztahu k přestupkům ze dne 21. 11. 2017 a ze dne 31. 1. 2018 dne žalovaný uvedl, že řízení o přestupcích ze dne 17. 2. 2017 a 21. 11. 2017 nebyla vedena ve společném řízení v důsledku pochybení správních orgánů, nicméně absorpční zásadu je možné uplatnit i v rámci dvou oddělených řízení. Předpokladem je, aby se o tom správní orgán dozvěděl před vydáním druhého rozhodnutí v pořadí, případně v rámci odvolacího řízení. Žalobkyně na tuto skutečnost prvoinstanční správní orgán nijak neupozornila. Odkaz žalobkyně na uzavření písemné smlouvy podle ust. § 21d odst. 4 písm. b) zákona o

silniční dopravě je nepřipadný, neboť pouze stanovuje zvláštní povinnosti řidiče taxislužby, tedy skutečnosti, které nejsou předmětem tohoto řízení. Názor ohledně právní povahy přeprav poskytovaných na základě aplikace Uber uvedený v rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507 byl překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 291/2016 - 136 ze dne 31. 10. 2017, který uvedl, že *„přeprava osob uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoliv využívají moderní technologická řešení a alternativní ekonomické formy, neznamena to automaticky, že jejich činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak.“*. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci pak navíc bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 4072/17 ze dne 5. 11. 2018. S právním hodnocením poskytnuté přepravy jako přepravy více osob nikoli na základě předem uzavřené smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě uvedeným v prvoinstančním rozhodnutí se žalovaný ztotožnil. Zdůraznil nicméně, že žalobkyně byla sankcionována za to, že neměla evidované vozidlo taxislužby, což je povinnost, která platí pro každou osobu, která provozuje silniční dopravu formou taxislužby. K případnému nesplnění povinnosti mít vozidlo taxislužby řádně označeno a vybaveno lze přihlídnout pouze jako k případné polehčující či přitěžující okolnosti.

13. Společně ve vztahu ke všem přestupkům žalovaný posoudil námitky týkající se přiměřenosti a zákonnosti uložených sankcí. Žalovaný souhlasil s žalobkyní v tom, že všechny uložené pokuty neodůvodněně vybočují z výši pokut ukládaných za delikty spáchané v rozhodných obdobích. V období spáchání přestupku z 17. 2. 2017 se pokuty pohybovaly v rozmezí 70 000 Kč až 100 000 Kč, v období spáchání přestupků z 21. 11. 2017 a 31. 1. 2018 ve výši kolem 120 000 Kč. Ve společném řízení je projednáváno celkem pět přestupků, třikrát provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, a dvakrát nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání. Za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je možné uložit pokutu do výše 350 000 Kč, za nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání do výše 70 000 Kč. Dle ust. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích se při projednávání dvou a více přestupků ve společném řízení může uložit pokuta ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. V posuzované věci je tak možné uložit pokutu ve výši maximálně 525 000 Kč. Delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem ve třetím případě, tedy dne 31. 1. 2018, žalovaný považuje za nejzávažnější. V době spáchání tohoto přestupku totiž bylo žalobkyni známo, že je s ní vedeno správní řízení o obdobném deliktu spáchaném 17. 2. 2017, protiprávnost jejího jednání jí tedy musela být zcela zřejmá. Žalobkyně je právnickou osobou, která v každém z posuzovaných případů provozovala taxislužbu jiným neevidovaným vozidlem, proto lze konstatovat, že se nejedná o jednorázovou neznalost, nýbrž o programové ignorování právních předpisů žalobkyní. Ohledně závažnosti spáchaného protiprávního jednání se žalovaný ztotožnil s hodnocením jeho významu provedeným prvoinstančním správním orgánem. U dvou případů žalobkyně nesplnila ani obecnou povinnost každého podnikatele v silniční dopravě, tedy povinnost vybavit svá podnikatelská vozidla dokladem o oprávnění k podnikání, byť lze připustit, že spáchání těchto méně závažných deliktů mohlo být pouhým opomenutím. K ostatním spáchaným přestupkům žalovaný přihlédl jako ke značně přitěžujícím okolnostem. Ve shodě s prvoinstančním správním orgánem žalovaný hodnotil i

skutečnost, že vozidla nebyla jako vozidla taxislužby označena a vybavena, stejně jako hodnocení, že řidiči nebyli držiteli oprávnění řidiče taxislužby. Argument žalobkyně o přiměřenosti pokut vzhledem k částkám, které byly za přepravy účtovány, žalovaný považuje za lichý, když dopravce není trestán za to, že by si vydělal určitou částku, nýbrž za to, že se dopustil ve třech případech porušení nejzákladnější povinnosti dopravce v taxislužbě za značných přítěžujících okolností. Přímá škoda těmito konkrétními činy nevzniká, celkový dopad na tržní prostředí je spolu s dalšími dopravci však velmi významný. Žalovaný se pak ztotožňuje s hodnocením provedeným prvoinstančním správním orgánem ve věci posouzení vlivu uložených pokut na likviditu žalobkyně. Žalobkyně nereagovala na výzvy k předložení osobních a majetkových poměrů, tyto nedoložila ani v odvoláních. Pokud ustálená judikatura shledala, že pokuta 100 000 Kč za jednorázové porušení zákona fyzickou podnikající osobou není bez dalšího likvidační (například rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 266/2014 - 41 ze dne 3. 6. 2015), tak nelze předpokládat, že by měla být pokuta 320 000 Kč likvidační pro právnickou osobu se základním kapitálem 200 000 Kč, která zjevně podniká ve větším rozsahu a porušení zákona u ní bylo zjištěno ve třech případech v poměrně krátké době. K výši uložené úhrnné pokuty (tedy k faktickému snížení pokut uložených prvoinstančními rozhodnutími 1 až 3) žalovaný přistoupil s ohledem na jejich nepředvídatelnost a nepřiměřenost vůči jiným srovnatelným případům ve srovnatelném období.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

14. Žalobkyně v **prvním žalobním bodu** namítá porušení práva na spravedlivý proces, k němuž došlo tím, že v průběhu odvolacího řízení žalovaný spojil tři odděleně vedená řízení před prvostupňovými správními orgány do společného řízení. Jelikož usnesení o spojení věcí pak bylo žalobkyni doručeno až současně s meritorním rozhodnutím, žalobkyně se ani nemohla vyjádřit ke společnému řízení a k výši ukládaného trestu. Popsaným procesním postupem bylo zasaženo do práva žalobkyně na spravedlivý proces a byly porušeny předpisy procesního práva přestupkového, napadené rozhodnutí je proto nezákonné.
15. Ve **druhém žalobním bodu** žalobkyně upozorňuje na porušení řádného dokazování v řízení před správními orgány. V řízení ve věci přestupku ze dne 27. 2. 2017 žalobkyně uvádí, že napadené rozhodnutí bylo založeno na důkazu exekutorským zápisem č. 091 EZ 16/17 sepsaným exekutorským koncipientem Mgr. R. L., který byl proveden nezákonně a v rozporu s pravomocí exekutora. Takový exekutorský zápis nelze použít k prokázání viny žalobkyně. Nezákonnost exekutorského zápisu spočívá v tom, že jeho předmětem bylo osvědčení skutečností, které byly vyvolány jednáním exekutorského koncipienta. Osvědčení skutečností, jejichž účastníkem a hybatelem je sama osvědčující osoba, je v rozporu s ust. § 77 exekučního řádu. Žalobkyně dále zpochybnila, zda exekutorský zápis splňoval i další podmínku, a to, že osvědčení je vydáváno pro účely prokázání nároků v řízení před soudem nebo jiným státním orgánem. Ve správním řízení trestním nejsou prokazovány žádné nároky kohokoliv, které by měly být prokazovány v řízení před soudem nebo jiným státním orgánem. Dále žalobkyně namítala, že exekutorský zápis účelově obchází institut svědecké výpovědi a podstatu provádění veřejné kontroly. Vadu exekutorského zápisu žalobkyně spatřovala dále ve skutečnosti, že nedošlo ke ztotožnění řidiče, který přepravu provedl. Nelze proto dovozovat, že řidičem dané přepravy byla osoba, jejíž jednání by mohlo být přičitatelné

právě žalobkyni. Správní orgán při určení totožnosti řidiče vycházel pouze z přílohy exekutorského zápisu, a to konkrétně z faktur, u níž žalobkyně výslovně uvádí, že tuto fakturu nikdy nevystavovala a není jí známo, kdo fakturu vystavil. Otázka, zda se jedná o osobu, jejíž jednání mohlo být přičitatelné právě dopravci, tak zůstala v celém řízení nezodpovězena. Žalobce výslovně sporoval od zahájení přestupkového řízení, že by přepravu osobě sepisující exekutorský zápis poskytl. Žalobkyně má za to, že pro vydání rozhodnutí o její vině ze spáchání přestupku nebyl dostatečně zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti tak, jak to správnímu orgánu ukládá ustanovení § 3 správního řádu, byly použity nezákonné důkazy a zejména byla porušena trestní zásada, že vina musí být v trestním řízení bez důvodných pochybností prokázána.

16. K řízení ve věci přestupků ze dne 21. 11. 2017 žalobkyně namítá, že protokol o kontrole není nadán presumpcí pravdivosti a správnosti, je pouhým podkladem pro správní orgán, zda má zahájit správní řízení o přestupku či nikoliv. Kontrolní protokol nelze podle žalobkyně považovat za pravdivý bez toho, aby správní orgán provedl ve správním řízení řádné dokazování a správní orgány rezignovaly na výsledky kontrolující či přizvané osoby.
17. K řízení ve věci přestupků ze dne 31. 1. 2018 žalobkyně namítá, že kontrola byla zahájena a provedena nezákonně, pravomoc k provádění kontrol má pouze kontrolní orgán, nikoli přizvaná osoba, která by se měla účastnit kontroly pouze spolu s kontrolním orgánem. V daném případě však byla kontrola zahájena nástupem „cestujících“ - přizvaných osob, které nejsou zákonem zmocněny k provádění kontrolních úkonů. Rovněž nebyla prokázána nutnost účasti přizvaných osob, tedy zda účast přizvaných osob na konkrétní kontrole byla potřebná k dosažení účelu kontroly. Kontrolní protokol není nadán presumpcí správnosti či pravdivosti, pokud nebyl proveden výsledek kontrolující osoby, resp. přizvaných osob, řízení bylo nezákonné.
18. Ve **třetím žalobním bodu** žalobkyně namítá, že jí byla uložena nezákonná a nepřiměřená sankce bez srovnání se skutkově obdobnými případy. Žalovaný neodůvodnil, z jakých jiných skutkově obdobných případů při své úvaze o výši pokuty vycházel. Pouze lakonicky uvádí, že provedl moderaci výše pokuty. Ukládání sankcí ve věci přeprav skrze aplikaci Uber je nejednotné a správní orgány za totožné přestupky výši pokuty neustále zvyšují, a to bez řádného odůvodnění. Podle žalobkyně vedlo k uložení nepřiměřené výše trestu politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby, a to bez ohledu na osobu žalobkyně. Žalobkyně má za nepodloženou tezi to, že by v případě neplnění generálně preventivní funkce nižšími pokutami mělo docházet ke zvýšení pokut, neboť v českém právním prostředí není možné výše pokut zjistit.
19. Žalovaný vůbec neposuzuje konkrétní skutečnosti daného případu v kontextu zákonných podmínek pro ukládání pokut. Žalovaný nemůže automaticky bez zdůvodnění využít fakultativní možnosti zvýšení horní hranice pokuty podle § 41 odst. 2 zákona o přestupcích.
20. Není možné vést úvahy o likvidační výši pokuty s ohledem na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“). Odkazované rozsudky (sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013 a 6 As 266/2014) se netýkaly skutku vytýkaného žalobkyni a jen to, že šlo o oblast taxislužby, neznamená, že mají aplikační význam i pro nynější věc. Správní orgány nedodržely požadavky vyplývající z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, podle kterého v případě odmítnutí doložit majetkové

poměry musí správní orgány postupovat do určité míry obdobně podle § 68 odst. 4 trestního zákoníku. Žalobce jako právnická osoba zakládá do veřejného rejstříku účetní závěrky, které jsou dostupné správním orgánům pro možné posouzení likvidačního charakteru pokuty. Ani prvoinstanční správní orgán ani žalovaný takový důkaz neprovedly, i když s ohledem na usnesení NSS čj. 1 As 9/2008-133 tak učinit měly. Úvaha o možnosti splátek není relevantní.

21. Délka řízení byla nepřiměřeně dlouhá a správní orgány měly k této skutečnosti přihlédnout při stanovení sankce, jak analogicky vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3300/2013. V případě přestupku spáchaného dne 27. 2. 2017 byla žalobkyně odsouzena po více než 24 měsících od správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání, v případě přestupků spáchaných dne 21. 11. 2017 po více než 15 měsících od správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání a v případě přestupků spáchaných dne 31. 1. 2018 po více než 13 měsících od správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání.
22. Žalobkyně ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému rozhodnutí. V případě, že se soud neztotožní s touto argumentací, žalobkyně navrhuje, aby soud změnil výši ukládané sankce.
23. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Setrval na důvodech uvedených v napadeném rozhodnutí a konstatoval, že k vedení společného řízení bylo přistoupeno z důvodu dodržení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. V případě vedení společného řízení v rámci odvolacího řízení nemůže dojít k žádnému porušení práv účastníka řízení, neboť v takovém případě je správní orgán vázán zákazem reformace in peius. V rámci odvolacího řízení, byť spojeného, nemůže správní orgán rozhodnout tak, aby pro účastníka řízení byl výsledek horší, navíc je správní orgán vázán povinností uplatnit absorpční zásadu. Skutečnost, že žalovaný zaslal žalobkyni usnesení o spojení až s napadeným rozhodnutím je zcela v souladu s ust. § 140 odst. 4 a § 76 odst. 3 a 5 správního řádu. Žalobkyně sice tvrdí, že došlo ke zkrácení jejích práv, avšak neuvádí, čím konkrétně by k tomu mělo dojít, proto považuje žalovaný svůj postup za zcela souladný správními předpisy.
24. Ust. § 77 exekučního řádu dle názoru žalovaného nezakazuje, aby exekutor sepsal zápis o jednání, kterého se sám účastní. Skutečnost, že je jako důkaz použit dostatečně hodnověrný exekutorský zápis, není obcházení institutu svědecké výpovědi. Žalovaný se ve svém vyjádření vyjadřuje i k otázce možnosti zachycování projevů druhých osob bez jejich vědomí, tato námitka však nebyla žalobkyní v žalobě vznesena, a proto soud považuje za nadbytečné ji dále uvádět.
25. Totožnost řidiče správní orgány z faktury neurčovaly a ani ji z tohoto dokumentu určit nemohly, neboť v rámci fungování aplikace Uber je na faktuře vždy uveden jen dopravce, nikoliv řidič. S touto námitkou se žalovaný podrobně vypořádal v napadeném rozhodnutí, pročez na ně odkazuje.
26. Žalovaný přiznává, že výklad otázky, zda protokol o kontrole je veřejnou listinou či nikoli je nejednotný. Proto byl protokol o kontrole pouze jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, dalšími podklady byly např. faktura na provedenou přepravu spolu se stvrzenkou Uber, výstupy z veřejných rejstříků týkající se osoby žalobkyně či fotodokumentace pořízená při kontrole. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 10 As 5/2014-48, ze dne 29. 5. 2014 nemají správní orgány povinnost provést výslech

v situaci, kdy jsou zjištěny veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Prvoinstanční správní orgán shromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalovaný se s nimi ztotožňuje. Žalobkyně se s těmito podklady mohla seznámit, což prokazatelně neučinila. Výslech kontrolující osoby proto nebyl nutný.

27. Nejvyšší správní soud již konstantně judikuje, že přizvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly (srov. rozsudky NSS č. j. 8 As 35/2018 - 52 ze dne 22. 5. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36 ze dne 21. 8. 2018 nebo č. j. 2 As 245/2018 - 36 ze dne 31. 10. 2018).
28. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přisvědčil argumentu žalobkyně, že pokuta 150 000 Kč za každý jednotlivý případ je částkou, která neodpovídala obvyklé rozhodovací praxi prvoinstančního správního orgánu, ve společném řízení proto uložil úhrnný trest ve výši 320 000 Kč. Právnímu zástupci žalobkyně (a proto též žalobkyni) je ze své praxe dobře známo, že do přijetí zákona č. 304/2017 Sb., se pokuty pohybovaly kolem 70 000 až 100 000 Kč, následně došlo jejich zvýšení, až na obvyklých 150 000 Kč za jeden zjištěný případ v období po uzavření memoranda mezi společností Uber a Českou republikou, přičemž rozhodnou dobou byla doba spáchání přestupku nikoli doba vydání rozhodnutí, což žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil.
29. Praxe zvyšování pokut má za cíl naplnit jejich generálně preventivní funkci v případech, kdy je tato potlačena. Obecné povědomí o fungování aplikace Uber bylo v jeho počátcích poměrně nízké, a proto prvoinstanční správní orgán ukládal pokuty nízké, které se postupem času začaly zvyšovat na hodnoty odpovídající závažným deliktům spáchaným v pražské taxislužbě tak, jak se začalo zvyšovat povědomí veřejnosti o protiprávnosti tohoto jednání. Tento postup považuje žalovaný za zcela souladný s právními předpisy a generálně preventivní funkcí správního trestání.
30. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, č. j. 7 As 264/2018 - 36, ze dne 23. 8. 2018 neshledal, že by asperační zásada měla být výjimečnou zásadou, se kterou by se mělo pracovat pouze v případě, kdy hodlá správní orgán uložit pokutu nad horní hranici základní sazby, nýbrž že se jedná o princip, který se uplatní obecně i při uložení nízké pokuty. Z napadeného rozhodnutí pak vyplývá, že žalobkyně se dopustila třikrát velmi závažného jednání v taxislužbě, uložena pokuta by proto měla být významná, přičemž horní hranice pokuty za projednávané delikty je pro zvažování generálně preventivní funkce pokuty velmi důležitým hlediskem.
31. Odkazy na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu co do výše uložených pokut se týkaly toliko posouzení likvidačního dopadu pokuty na žalobkyni nikoli úvah o výši pokuty samotné. NSS shledal, že pokuty v hodnotách citovaných v rozhodnutích nejsou bez dalšího likvidační pro fyzické podnikající osoby, které jsou zároveň řidiči. Žalobkyně nemá ve veřejném rejstříku za celou dobu podnikání zveřejněnou jedinou účetní závěrku. V takové situaci nezbývalo žalovanému, než určit majetkové poměry odhadem. Žalobkyně v průběhu správního řízení netvrdila ani nedokládala, že by se její majetkové poměry lišily od majetkových poměrů jiných dopravců. Své majetkové poměry žalobkyně nedoložila ani v rámci nyní projednávané žaloby. Judikatura shledala, že před více jak 10 lety nebyla pro jednotlivce pokuta ve výši 100 000 Kč likvidační, žalovaný tak i vzhledem inflaci neshledává, že by pro dopravce podnikajícího

ve větším rozsahu, jakým zjevně žalobkyně je, byla pokuta ve výši 320 000 Kč likvidační. Pokud by pokuta pro žalobkyni opravdu likvidační byla, brojila by proti ní dříve než při podání žaloby a současně by se snažila prokázat její likvidační dopad.

32. Žalovaný neshledává důvody, proč by v tomto případě mělo dojít ke zvážení možnosti snížení pokuty z důvodu délky řízení. Princip nepřiměřené délky řízení na správní řízení nedopadá. Správní řád stanovuje pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, které mají smysl především v řízení o žádosti, kde je zcela žádoucí, aby bylo rozhodnuto rychle. V sankčních řízeních platí, že zákon o přestupcích stanovil jednotná pravidla běhu promlčecích lhůt. Po jejich uplynutí odpovědnost za přestupek zaniká. Tyto lhůty jsou stanoveny tak, že nehrozí, aby se o určitých skutcích vedlo řízení desítky let. Nedodržení výše zmíněných pořádkových lhůt nezakládá žalobkyni tvrzenou nepřiměřenou délku řízení a neporušuje právo žalobkyně na spravedlivý proces.
33. Na ústním jednání dne 24. 5. 2023 žalobkyně odkázala na obsah podané žaloby a setrvala na návrhu na zrušení rozhodnutí žalované. Argumentačně rozvinula druhý žalobní bod, v části týkající se řízení ve věci přestupku ze dne 27. 2. 2017. Žalobkyně zdůraznila, že exekutorský zápis nelze považovat za veřejnou listinu, neboť při jeho pořízení nebyly dodrženy podmínky stanovené § 77 exekučního řádu (a přiměřeně též § 79 zákona č. 358/1992 Sb., notářský řád). Nadto jde o důkaz nezákonný, který nelze, a to včetně listin tvořících jeho přílohy, ve správním řízení k dokazování provést (§ 51 správního řádu). Nezákonnost žalobkyně spatřuje zejména ve skutečnosti, že s ohledem na používání různých identit (Mgr. R. L. aka Vojta Marec aka Marek Vojta) není zřejmé, která osoba provedení přepravy objednala a byla cestujícím, resp. zda se jedná o osobu totožnou s pořizovatelem exekutorského zápisu, Mgr. R. L. V posledně jmenovaném případě by šlo o zastřený právní úkon, když přeprava byla objednáвана z emailu s doménovou adresou gmail.com (tedy nikoli z domény druhého řádu, která je přidělena orgánům veřejné moci), pod zřejmě smyšleným profilem. Takováto praxe je pak nezákonná nejen z pohledu exekučního či notářského řádu, ale též z pohledu obchodních podmínek společnosti Uber. Pokud tak prvoinstanční orgán i žalovaný postavily své rozhodnutí o vině žalobkyně ve vztahu k tvrzenému přestupku ze dne 17. 2. 2017 pouze na tomto jediném důkazu, porušily základní práva žalobkyně na řádný proces a řádné dokazování. K otázce nezákonně pořízeného exekutorského zápisu a jeho důkazní váze pak žalobkyně odkázala na větší množství rozhodnutí zdejšího soudu ve skutkově obdobných věcech, z nichž vyzdvihla rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 6. 2022, č. j. 18 A 35/2021-57, a dále poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021-33. V řízení rovněž nebylo vůbec zjištěno, kdo měl předmětnou přepravu poskytnout, když řidič výslovně popřel, že by tomuto konkrétnímu cestujícímu vystupujícímu pod různými jmény dopravu poskytl.
34. Žalovaný při jednání soudu odkázal na své písemné vyjádření, přičemž k otázce nezákonnosti exekutorského zápisu zdůraznil, že většina žalobkyní zmiňovaných rozsudků zdejšího soudu se zabývala tím, že ve správním řízení nebyl k důkazu proveden výslech řidiče, ačkoli byl navrhován. V tomto řízení návrh na výslech řidiče učiněn nebyl. Žalovaný dále odkázal na rozsudek devátého senátu zdejšího soudu ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 48/2021 – 65, který dospěl k závěru, že k důkazu lze samostatně provést i listiny tvořící součást exekutorského zápisu, což správní orgány učinily i v této věci. Žalovaný s tímto závěrem zcela souhlasí, proces přepravy přes aplikaci Uber je všem znám, tento konkrétní případ se nijak od běžné praxe neodlišoval. Žalovaný se ve

stručnosti vyjádřil i k žalobnímu bodu týkajícímu se spojení věcí až v řízení před odvolacím orgánem, a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2023, č. j. 2 As 308/2021-48, který daný postup aproboval za podmínky, že při ukládání trestu je přihlédnuto k zásadám ukládání správních trestů.

35. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) při ústním jednání provedl důkaz exekutorským zápisem včetně jeho příloh, výpisem z registru doménových jmen .cz ohledně doménového jména exekucerychle.cz, printscreenem webových stránek Exekutorského úřadu Praha 3 www.exekucerychle.cz a smluvními podmínkami společnosti Uber B. V. aktualizovanými ke dni 12. 4. 2016. Z takto provedených důkazů zjistil, že emailová adresa Exekutorského úřadu pro Prahu 3 je info@exekucerychle.cz, což odpovídá i doméně zaregistrované u správce domény cz, společnosti CZ.NIC, z.s.p.o. Z exekutorského zápisu soud zjistil, že tento byl sepsán Mgr. R. L. jako exekutorským koncipientem pověřeným soudní exekutorkou Exekutorského úřadu Praha 3, JUDr. I. Š., který u žalobkyně přepravu dne 17. 2. 2017 objednal a účastnil se jí jako cestující, přičemž průběh přepravy sepsal do těla exekutorského zápisu jako osvědčení průběhu skutkového děje. Z příloh k exekutorskému zápisu, které tvoří fotografie vozu, stvrzenka a printscreen obrazovky mobilního telefonu s aplikací Uber, na které je zobrazena objednávka, popis trasy, potvrzení o uskutečněné přepravě, soud zjistil pro věc relevantní skutečnost, že přeprava byla objednána z emailové adresy vojtamarec@gmail.com, kam byla zaslána i stvrzenka. Z čl. 3 smluvních podmínek pak soud zjistil, že registrací do aplikace Uber uživatel souhlasí s tím, že při používání služeb bude dodržovat všechny platné zákony a že smí služby používat pouze k zákonným účelům (nikoliv například k přepravě nezákonných nebo nebezpečných materiálů). Soud k důkazu neprovedl žalobkyni v obecné rovině navrhovaná rozhodnutí žalovaného za stejné období a za obdobné skutky v letech 2017 – 2018, neboť žalobkyně ani na výzvu soudu při ústním jednání nespecifikovala, jaká konkrétní rozhodnutí žádá k důkazu provést. Jedná se tak o nekonkrétní důkazní návrh. Tvrzení žalobkyně, že nedisponuje databází správních rozhodnutí, a proto nemůže konkrétní rozhodnutí označit, je z pohledu neurčitosti důkazního prostředku irelevantní, když existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS) a žalobkyni tedy stíhá povinnost navrhovaný důkaz jednoznačně označit. Nadto je soudu z úřední činnosti známo, že zástupce žalobkyně zastupuje v případech týkajících se aplikace Uber velké množství jiných subjektů, a to již ve fázi správního řízení, proto není pravda, že by nebyl schopen označit konkrétní správní rozhodnutí, jež požaduje k důkazu provést.
36. K provedenímu dokazování žalobkyně uvedla, že sporuje zákonnost i věrohodnost exekutorského zápisu, a to z důvodů blíže popsanych v odst. 33 výše.
37. V závěrečné řeči zástupce žalobkyně zdůraznil i důvodnost první žalobní námitky (nezákonné spojení věcí v odvolacím řízení), považuje jej za porušení práva na obhajobu a vyjádření se k věci samé, přičemž v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Grecu proti Rumunsku* (stížnost č. 750101/01). K otázce prokázání viny ve věci skutku ze dne 17. 2. 2017 poukázal na princip materiální pravdy s tím, že aktivita obviněného je zúžena toliko na popření toho, že by skutek spáchal. Žalovaný ve své závěrečné řeči v otázce spojení řízení vyzdvihl skutečnost, že žalobkyně

v průběhu celého řízení netvrdila, že by spojením řízení došlo k porušení jakýchkoli jejích hmotných práv.

III. Posouzení žaloby

38. Městský soud v Praze (dále „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná.
39. Městský soud na úvod poznamenává, že napříč senáty úseku správního soudnictví městského soudu, a poté v kasačním řízení u Nejvyššího správního soudu, již bylo opakovaně rozhodováno v obdobných řízeních, v nichž shora jmenovaný zástupce žalobkyně zastupoval i další řidiče a dopravce provozující služby prostřednictvím aplikace Uber (např. rozsudky ze dne 19. 10. 2020, č. j. 14 A 180/2019-36, ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 101/2019-37, ze dne 25. 10. 2022, č. j. 3 A 149/2019-89, ze dne 26. 1. 2022, č. j. 10 As 242/2021-46, ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 74/2020-42, ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 338/2021-56, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37, ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 As 256/2020-35, ze dne 19. 3. 2021 č. j. 3 As 104/2019-37, ze dne 11. 11. 2021, č. j. 11 A 63/2021-41, ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021-33, ze dne 22. 2. 2022, č. j. 11 A 62/2021-65, ze dne 8. 3. 2022, č. j. 11 a 90/2021-66, ze dne 7. 6. 2022, č. j. 18 A 35/2021-57, ze dne 15. 11. 2022, č. j. 17 A 46/2021-41, ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 43/2021-57). Právní závěry vyjádřené v těchto rozsudcích aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 14. 12. 2021 sp. zn. I. ÚS 2031/21, či ze dne 15. 9. 2021 sp. zn. I. ÚS 1962/21). Jelikož právě rozhodující senát se závěry uvedenými v citovaných rozhodnutích souhlasí, bude z nich v dalším posouzení vycházet. Současně konstatuje, že vzhledem k rozsahu žaloby a množství dílčích argumentů, které se v textu žaloby i překrývají, posuzoval soud žalobní námítky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námítky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námítky dílčí a související (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).
40. Městský soud v Praze právně posoudil věc takto:

III.A Porušení práva na spravedlivý proces

41. Nejprve se soud zabýval **první žalobní námitkou** spočívající v tvrzeném porušení práva na spravedlivý proces.
42. Podle § 140 odst. 1 správního řádu může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.

43. Podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, 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. Podle odst. 2 se ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán. Podle odst. 3 ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Podle odst. 5 k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.
44. Společné řízení představuje zvláštní typ správního řízení, který je v obecné rovině upraven v [§ 140 správního řádu](#). V [§ 88 zákona o přestupcích](#) jsou zakotvena některá pravidla, která se uplatní přednostně tehdy, má-li být vedeno společné řízení o více přestupcích. Jde tedy o specifikaci obecného ustanovení § 88 zákona o přestupcích vymezením toho, kdy lze považovat řízení za vzájemně související. Teoreticky ovšem není vyloučeno, aby bylo společné řízení vedeno fakultativně i nad rámec § 88 zákona o přestupcích, pouze podle [§ 140 správního řádu](#) (srov. Jemelka a spol.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. 2020).
45. Omezením, které je třeba respektovat pro vedení společného řízení o přestupcích je nicméně požadavek § 88 odst. 2 zákona o přestupcích, podle kterého platí, že všechny přestupky musí být spáchány do zahájení řízení.
46. V posuzované věci došlo v případě přestupků ze dne 31. 1. 2018 k jejich spáchání až po zahájení řízení o přestupku ze dne 27. 2. 2017. Přesto žalovaný spojil ke společnému řízení i přestupky z tohoto data.
47. Žalobkyně v žalobě namítá porušení práva na spravedlivý proces tím, že ke spojení všech tří věcí došlo až v průběhu odvolacího řízení. Žalobkyně tak nebrojí proti skutečnosti, že přestupky ze dne 31. 1. 2018 byly spojeny ke společnému projednání s dříve spáchanými přestupky ze dne 27. 2. 2017 a 21. 11. 2017. Naopak, žalobkyně ve svých odvoláních proti prvoinstančním rozhodnutím spojení všech věcí požadovala. Žalobkyně pak dále brojí proti skutečnosti, že neměla možnost s v odvolacím řízení ke spojení věcí a uložení úhrnného trestu vyjádřit, když usnesení o spojení věci bylo sice vydáno dne 5. 3. 2019, žalobkyni však bylo doručeno až společně s napadeným rozhodnutím.
48. Vázán žalobními námitkami tak městský soud v první řadě posuzoval, zda skutečnosti, že ke spojení všech věcí došlo až v průběhu odvolacího řízení a že žalobkyně se o spojení věcí dozvěděla až v okamžiku doručení meritorního rozhodnutí, zasáhly do práva žalobkyně na spravedlivý proces.
49. Jak bylo uvedeno výše, ust. § 88 zákona o přestupcích jsou ve vztahu speciality k obecným ustanovením § 140 správního řádu. Ust. § 88 zákona o přestupcích vymezuje přestupky, které lze projednat ve společném řízení, které definuje stejnou oblast veřejné správy a věcnou a místní příslušností rozhodujícího správního orgánu. Vyloučeny z projednání jsou přestupky, které by jinak obecnou definici pro společné řízení splňovaly, ale byly spáchány až poté, co bylo řízení o jiném přestupku zahájeno. Na rozdíl od § 140 správního řádu § 88 zákona o přestupcích neupravuje časový okamžik

spojení věci, tedy otázku, kdy v průběhu správního řízení je správní orgán oprávněn věci (či řízení) spojit. Pro zodpovězení této otázky lze vyjít z § 140 správního řádu, neboť správní řád je předpisem subsidiárním vůči zákonu o přestupcích. Podle § 140 odst. 1, věta druhá, správního řádu lze spojit věci i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.

50. Vycházejí z této úvahy tak městský soud uvádí, že obecně lze připustit, aby ke spojení věcí došlo i v průběhu odvolacího správního řízení, pokud tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.
51. Žalobkyně v obecné rovině tvrdí, že spojením věcí v odvolacím řízení a konkrétně pak skutečností, že se o spojení věci dozvěděla až společně s meritorním rozhodnutím, jí vznikla újma v podobě, že se nemohla ke spojení věci a zásadám ukládání trestu ve společném řízení vyjádřit.
52. Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení 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. Podle odst. 2 platí, že 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.
53. Z důvodové zprávy k zákonu o přestupcích vyplývá, že „[k]oná-li se o dvou a více sbíhajících se přestupcích téhož pachatele společné řízení, pak se pachateli ukládá úhrnný správní trest. Ten by měl být vzhledem k judikatuře ukládán i tehdy, nebyly-li přestupky projednány ve společném řízení (k tomu srov. Sb. NSS č. 2248/2011). Úhrnný správní trest se ukládá podle zákonného ustanovení, které se vztahuje na přestupek nejpřísněji trestný (zásada absorpce). S ohledem na to, že pokuta je nejtypičtějším druhem správního trestu ukládaným za přestupek, je třeba přísnost správního trestu posuzovat podle horní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Horní hranice nemusí být stanovena pouze pevnou částkou, ale ve výjimečných případech též procentní sazbou, kdy základ tvoří například výše obratu, zisku apod. [...] Budou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.[...] Absorpční zásada se tak i v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich navrhuje doplnit zásadou asperační, která se projevuje tím, že správní orgán může horní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem za přestupek nejpřísněji trestný zvýšit až o polovinu (odst. 2). Takto stanovené zostření je však omezeno částkou odpovídající součtu horních hranic sazeb pokut za jednotlivé sbíhající se přestupky, v čemž se dá spatřovat určitý prvek zásady kumulační. Správní orgán však nemusí zostření sazby využít, je to pouze na jeho úvaze v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu.“
54. Podstata spojení řízení spočívá v komplexnějším posouzení věci a zohlednění patřičných souvislostí. Společné řízení je nástrojem rychlosti a efektivnosti, kdy namísto několika samostatných správních řízení se vede jedno řízení společné. V rámci tohoto řízení je pak možné patřičně zohlednit souběh několika skutků, a to jak v rámci řízení a dokazování, tak i v rámci výběru a uložení adekvátní sankce, a to zejména při zohlednění tzv. absorpčního principu.

55. Ze správního spisu vyplynulo, že ke spojení věcí došlo dne 5. 3. 2019, usnesením, které se v souladu s § 140 odst. 4 pouze poznamená do spisu. S doručením usnesení o spojení věcí účastníkovi správní řád nespojuje žádné účinky (právní moci nabývá v okamžiku, kdy je poznamenáno do spisu, opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí není přípustný), pokud jej prvoinstanční orgán žalobkyni doručil, učinil tak toliko v souladu s principem transparentní a vstřícné veřejné správy. Případný vznik újmy ve smyslu poslední věty § 140 správního řádu je posuzován z pohledu ochrany hmotných práv a oprávněných zájmů účastníků. Spojení řízení musí být ku prospěchu všech. Společné řízení v přestupkových věcech již z podstaty věci směřuje k ochraně práv pachatele přestupků, když jedním z jeho cílů je užití absorpční, resp. asperační zásady, nadto jej lze považovat i za nástroj rychlosti a efektivnosti procesu (srov. též bod [11] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 As 28/2022-26 či velmi aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023, č. j. 2 As 308/2021-48). V posuzované věci navíc žalobkyně sama spojení věcí do společného řízení požadovala, tudíž vydání usnesení, jímž ke spojení prvostupňových správních řízení došlo pro ni nemohlo být nikterak překvapivým, soudu se tak tato žalobní námitka jeví jako účelová. Dle názoru soudu nemohlo být vydaným usnesením o spojení věcí nikterak zasaženo do práva žalobkyně na spravedlivý proces, když žalobkyně podala proti všem (třem) prvostupňovým správním řízením samostatná odvolání, jimiž se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí řádně zabýval; žalobkyni uložená výsledná sankce byla určena zákonem stanoveným způsobem. Nadto žalobkyně ani konkrétně v žalobě nespecifikovala, k jaké konkrétní újmě na jejích právech mělo shora uvedeným spojením věcí dojít.
56. Námitky uvedené v prvním žalobním bodu tak soud posoudil jako nedůvodné.

III.B Porušení práva na řádné dokazování

57. Ve **druhém okruhu žalobních námitek** žalobkyně namítala porušení povinnosti řádného dokazování v řízení před správními orgány, což mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Konkrétně pak namítala, že zjištění učiněná správními orgány byla založena na nezákonném exekutorském zápisu (přestupek z 27. 2. 2017) a že zjištění učiněná z protokolu o kontrole nemohou být dostačujícím důkazem o vině žalobkyně (přestupky z 21. 11. 2017 a 31. 1. 2018), zvláště když byla kontrola provedena nezákonně (přestupky z 31. 1. 2018).
58. Před samotným vypořádáním žalobních námitek soud připomíná, že žalobkyně byla napadeným rozhodnutím potrestána za porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, které konkrétně stanoví následující:
59. Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě je podnikatel v silniční dopravě povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie.
60. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
61. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 tohoto zákona.

62. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.
63. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 zákona o silniční přepravě.
64. Podle § 35 odst. 6 zákona o silniční dopravě za přestupek lze uložit pokutu do a) 70 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1, b) 350 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 nebo 5. Podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.
65. K první z dílčích námitek, tedy k námitce týkající se zjištění učiněných na základě **exekutorského zápisu** soud uvádí následující.
66. Městský soud předně poznamenává, že stejnou spornou otázkou, ve skutkově obdobném řízení za účasti žalobce zastoupeného stejným právním zástupcem a stejného žalovaného, se městský soud opakovaně zabýval, a to jak v řízeních citovaných žalobkyní v rámci jejího ústního přednesu při ústním jednání (tedy v řízeních vedených pod sp. zn. 8 A 38/2021, 14 A 87/2021, 17 A 46/2021, 3 A 60/2021, 3 A 46/2021, 18 A 35/2021, 11 A 100/2021, 11 A 80/2021, 11 A 90/2021), tak i v dalších řízeních (např. v řízeních vedených pod sp. zn. 11 A 63/2021, ve kterém byly závěry zdejšího soudu potvrzeny i soudem kasačním v již citovaném rozsudku ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021-33, 10 A 141/2020, 11 A 62/2021, 10 A 16/2021 či 10 A 35/2021). Nyní rozhodující pátý senát městského soudu s názory vyjádřenými v rozsudcích, kterými byla daná řízení meritorně skončena, souhlasí a s přihlédnutím k individuálním skutečnostem v posuzované věci z nich bude v dalším posouzení vycházet. Pro úplnost soud uvádí, že jsou mu známa i rozhodnutí devátého senátu zdejšího soudu ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 43/2021-57 a č. j. 9 A 48/2021 – 65, s jejichž opačnými závěry ve věci důkazní síly dokumentů přiložených jako příloha exekutorského zápisu však nesouhlasí, a v dalším posouzení z nich tedy nebude vycházet, jak vyloženo níže.
67. Soud shrnuje, že podstatou sporu mezi účastníky je v tomto žalobním bodě otázka použitelnosti exekutorského zápisu vyhotoveného dle § 77 exekučního řádu jako způsobitelného podkladu pro závěr o spáchání přestupku žalobkyně a s tím spojená otázka řádného (a úplného) zjištění skutkového stavu věci. Stěžejní námitkou žalobkyně bylo, že v řešeném případě nebyly dány zákonné předpoklady pro sepsání exekutorského zápisu, a to zejména z toho důvodu, že zápis byl sepsán exekutorem (jím pověřenou osobou), který se aktivně a nezákonným způsobem podílel na skutkovém ději, jehož průběh měl osvědčit.
68. Podle § 21 exekučního řádu exekutor může koncipienta písemně pověřit prováděním úkonů, které jsou předmětem exekuční činnosti nebo další činnosti.
69. Podle § 77 exekučního řádu exekutor na žádost sepíše exekutorský zápis o osvědčení skutkového děje nebo stavu věci, například splnění dluhu, stavu nemovitých věcí, bytů a nebytových prostor, jestliže jimi mohou být prokázány nároky v řízení před soudem

nebo jiným státním orgánem a jestliže se skutkový děj udál v přítomnosti exekutora nebo jestliže se exekutor přesvědčil o stavu věci.

70. Podle § 79 odst. 2 exekučního řádu je exekutorský zápis veřejnou listinou.
71. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.
72. Výčet důkazů provedený v ust. § 51 odst. 1 správního řádu je demonstrativní, za důkazy mohou být považovány i jiné prostředky než výslovně jmenované. Veškeré důkazní prostředky však musí být získány a provedeny v souladu se zákonem. Zatímco nezákonnost způsobu provedení důkazu žalobkyně nenamítá, namítá, že exekutorský zápis, na němž je rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu založeno, byl získán v rozporu se zákonem.
73. Exekuční řád blíže nevymezuje, jaké události lze osvědčit. Z hlediska skutkového děje může soudní exekutor osvědčit jakoukoliv událost či sled událostí probíhajících na určitém místě v určitém časovém rozpětí, které je schopný svými smysly vnímat. Otázkou přípustnosti exekutorského zápisu jako důkazu v přestupkovém řízení na úseku provozování taxislužby se zdejší soud již v minulosti zabýval a opakovaně dospěl k závěru, že obecně je přípustný. I nyní rozhodující senát je názoru, že exekutorský zápis jako listinu osvědčující průběh určitého děje bezesporu jako důkaz připustit lze (srov. např. rozhodnutí městského soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017-39 či ze dne 24. 7. 2020, č. j. 5 A 84/2017-62).
74. Role exekutora při osvědčení průběhu děje má však být nezávislá a nestranná. Zdejší soud opakovaně judikoval, že v případě, kdy je exekutor, nebo jím pověřená osoba, do skutkového děje zapojen natolik, že je nejen jeho hybatelem (sám si jeho provedení objedná a účastní se ho), ale navíc si před jeho započítím vytvoří jinou identitu, pod kterou v rámci úkonu vystupuje, nelze tento zásah do skutkového děje považovat za nestranný, když exekutor svým zastřeným úkonem vyvolává ověřovaný děj, tedy jízdu samotnou. Takto získaný exekutorský zápis nenaplňuje zákonné parametry veřejné listiny ve smyslu § 79 odst. 2 exekučního řádu a nelze toliko na něm založit rozhodnutí o tom, že byl přestupek spáchán (srov. rozsudky městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2022, č. j. 10 A 16/2021-50, ze dne 8. 3. 2022, č. j. 11 A 90/2021-66, ze dne 15. 11. 2022, č. j. 17 A 46/2021-41 či ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 43/2021-57, ze dne 22. 6. 2022, č. j. 18 A 35/2021-57). Ze správního spisu v dané věci soud ověřil, že exekutorský zápis o provedené přepravě byl vypracován exekutorským kandidátem, jenž si tuto jízdu objednal pod změněnou identitou; tento exekutorský kandidát (pod změněnou identitou) rovněž pořídil veškeré přílohy, jež jsou součástí zápisu, tj. fotografie interiéru i exteriéru vozidla, fakturu za jízdu, printscreeny obrazovky mobilního telefonu z aplikace Uber objednávek přepravy.
75. Soud tedy na tomto místě uzavírá, že předložený exekutorský zápis Mgr. R. L. ze dne 17. 2. 2017 nelze považovat za exekutorský zápis ve smyslu § 77 exekučního řádu, jelikož pro jeho vyhotovení nebyly splněny zákonné předpoklady. Z toho pak vyplývá, že předmětný zápis není ani nadán důkazní silou veřejné listiny dle § 79 exekučního řádu.

76. Soud opakuje, že rozhodnutí správních orgánů v posuzované věci bylo založeno na zjištěních souhrnně učiněných exekutorským kandidátem v obsahové části exekutorského zápisu (tedy samotné osvědčení průběhu děje a stavu věci), jež vyplývala (resp. byla exekutorským kandidátem prokazována) z příloh, konkrétně z fotografií předmětného vozu, printscreenů obrazovky mobilního telefonu z aplikace Uber objednávek přepravy a faktury za přepravu,.
77. Obligatorní obsahové náležitosti exekutorských zápisů obsahuje ust. § 79 exekučního řádu, bližší a podrobnější úpravu obsahuje stavovský předpis Exekutorské komory ČR ze dne 23. 5. 2002, kancelářský řád (dále „kancelářský řád“). Ust. § 26 kancelářského řádu mimo jiné stanoví velmi striktní formální požadavky na čitelnost zápisu, absenci chyb a škrtnů, dokonce i barvu inkoustu pro razítka a podepisovací pero. Pokud jde o přílohy, platí, že jako přílohy mohou být označeny pouze písemnosti, na které se v zápise odkazuje, tyto se řádně označí jako příloha exekutorského zápisu, jednotlivé listy se spojí tak, že se sešijí šňůrou nebo stuhou, jejíž uzel se překryje uzávěrou. Uzávěra se vyhotoví nálepkou, která překryje uzel šňůry nebo stuhy a spojí se mimo text se zápisem. Otisk úředního razítka se umístí současně přes nálepku a zápis.
78. Z citovaných ustanovení vyplývá, že obsahová část exekutorských zápisů, tedy popis osvědčující průběh děje, a přílohy k němu připojené tvoří dohromady ucelený a vzájemně propojený celek, z něhož nejde jednotlivé listiny oddělit bez vlivu na zachování celku. Jinak řečeno, i pokud písemnosti tvořící přílohu exekutorského zápisu původně existovaly jako samostatné listiny, a mohly být tedy provedeny jako důkaz, začleněním do exekutorského zápisu tento charakter ztratily a staly se jeho nedílnou součástí. Pokud je prováděn důkaz listinou nazvanou jako exekutorský zápis, je prováděn vždy jen celou touto listinou.
79. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je pak zřejmé, že v posuzované věci žalovaný své rozhodnutí postavil pouze na exekutorském zápise a jeho přílohách. Jelikož jiné důkazy o poskytnuté přepravě již neprovedl, nemůže jeho rozhodnutí v soudním přezkumu obstát (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 350/2021-35, v jehož odst. 21 se uvádí: *“ Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný skutkový stav zjistil pouze na základě exekutorského zápisu a jeho příloh (fotografie vozidla, faktura, snímky z aplikace apod.). Exekutorský zápis v tomto případě však má „váhu“ toliko listiny, tvořící podnět k zahájení správního řízení; není „úspěšným“ důkazem, který by bez dalšího byl dostatečný pro náležité zjištění skutkového stavu. [...]fakticky jedinou listinou zachycující průběh přepravy je exekutorský zápis, který je pouhým (obyčejným) podnětem k zahájení správního řízení. Sám o sobě nemůže dostatečně osvědčit skutkový stav věci, který byl po celou dobu řízení žalobcem aktivně rozporován.[...]”*).
80. Tvrzení žalovaného, že neměl povinnost v řízení provést další důkazy, když obhajoba žalobkyně, že předmětnou přepravu neposkytla, působí nevěrohodně (žalobkyně neuvedla jakékoli podrobnosti k tomu, kdo měl mít v dané době její vozidlo a telefon přihlášený k jejímu uživatelskému účtu v aplikaci Uber, neuvedla vlastní verzi případu, nenavrhla důkazy), je zcela nepřipadné.
81. Ve správním řízení se uplatňuje zásada materiální pravdy obsažená v § 3 správního řádu, dle které nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Tato zásada je v § 50 odst. 3

stejného zákona dále umocněna a zpřísněna pro řízení, ve kterých má být z moci úřední uložena povinnost (typicky řízení o přestupku). V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

82. Správní orgán je tak povinen postavit nade vší rozumnou pochybnost, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. ne zcela nepravděpodobná možnost, že se deliktního jednání dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, resp. že se skutek vůbec nestal, nelze obviněného za přestupek postihnout. Jinými slovy řečeno, v řízení o přestupku se nelze spokojit s tím, že skutečnost, že se obviněný dopustil přestupku, je pravděpodobnou verzí skutkového stavu (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55, ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 As 145/2012-39, ze dne 9. 10. 2015, č. j. 4 As 206/2015-39, nebo ze dne 23. 11. 2021, č. j. 6 As 329/2020-42).
83. V posuzované věci žalobkyně namítala, že jízda vůbec neproběhla. Takové tvrzení směřuje k prokázání nepravdivosti závěrů exekutorského zápisu, resp. podnětu na zahájení řízení a jistě existují důkazy, které by byly schopné toto tvrzení prokázat či vyvrátit (např. výslech řidiče vozidla).
84. Správný není ani závěr správních orgánů, že tvrzení žalobkyně, že jízda neproběhla, je nevěrohodný, protože nepřednesla žádnou jinou verzi skutkového děje a rovněž nenavrhla žádný důkaz k prokázání svých tvrzení. Podle judikatury správních soudů *„důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil“* (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 46/2005). Nebylo tedy povinností žalobkyně navrhopvat důkazy k prokázání své nevin. Jak již bylo uvedeno výše, v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a zásady vyšetřovací (§ 50 odst. 3 správního řádu), to byl správní orgán, kdo musel zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a musel přitom zjišťovat i okolnosti svědčící ve prospěch žalobkyně.
85. Vzhledem k tomu, že žalovaný nesprávně přistupoval k listině Mgr. R. L. jako k zákonnému exekutorskému zápisu dle § 77 exekučního řádu a přisuzoval mu povahu veřejné listiny, přičemž zároveň ve věci neprovedl další důkazy, jimiž by zjistil skutkový stav věci, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jím zjištěný skutkový stav věci pak i z tohoto důvodu nemá dostatečnou oporu v obsahu správního spisu a vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.].
86. Vzhledem k právě uvedenému nabývá na významu i výtky žalobkyně, že totožnost řidiče nebyla v průběhu správního řízení vůbec zjišťována, když právě výslech řidiče může být jedním z dalších důkazů, který by žalovaný za účelem řádného zjištění skutkového stavu mohl provést (obdobně srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2021, č. j. 10 A 141/2020 - 53, ze dne 11. 11. 2021, č. j. 11 A 63/2021 - 41, nebo ze dne 17. 5. 2022, č. j. 11 A 80/2021 - 48).
87. V zásadě bez významu (pro tuto chvíli předčasné) je pak zabývat se jednotlivými žalobními námitkami mířícími do výše pokuty. Výrok o správním trestu je totiž závislý na výroku o vině, jenž z předestřených důvodů nemůže prozatím obstát.

88. K námitkám týkajícím se **kontrolním zjištěním** soud uvádí následující.
89. Žalobkyně ve vztahu k přestupkům ze dne 21. 11. 2017 a 31. 1. 2018 namítá, že rozhodnutí o pokutě správní orgány opřely o zjištění zachycená v kontrolním protokolu a neprovedly výslech příslušného kontrolního pracovníka. Tato námitka není důvodná.
90. Soud předně připomíná, že protokol o kontrole je v souladu s § 12 kontrolního řádu, povinně pořizovaným výstupem celé kontroly, který shrnuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole a jehož jádrem je kontrolní zjištění, tedy zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Protokol o kontrole, resp. výsledky kontroly zachycené v protokolu o kontrole včetně podkladů, ze kterých kontrolní zjištění vycházejí, bývají podkladem v navazujícím správním řízení. Nepanují-li pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, není třeba jej ověřovat dalšími důkazními prostředky. Ust. § 81 přestupkového zákona ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Z ustálené 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) vyplývá, že kontrolní protokol je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.
91. V posuzovaném případě soud považuje za rozhodné, že v právě projednávané věci jednotlivé kontrolní protokoly a jejich přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolních jízd. Žaloba je nadto koncipována tak, že nebrojí proti jednotlivým konkrétním skutkovým zjištěním, žalobkyně se omezuje toliko na námitky procesního charakteru. Závěry v kontrolních protokolech žalobkyně nijak konkrétně nezpochybnila ve smyslu, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Nadto jsou ve spisu založeny i další listinné podklady k nim, jako jsou faktury za provedené přepravy, záznamy z kontrolních jízd, či CD záznamy. Za takto zjištěného stavu věci dopravní úřad dostatečně zjistil skutkový stav a své závěry opřel o dostatek listinných důkazů, proto nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval.
92. Ohledně způsobu dokazování před správním orgánem žalobkyně namítá, že kontrolu nelze zahájit a provádět pouze tzv. přizvanými osobami bez kontrolního orgánu. Tato námitka byla již opakovaně řešena před správními soudy a pátý senát neshledal důvod se od ustálené rozhodovací praxe v daném případě odchýlit. Při provádění kontroly, zejména pak kontrolních nákupů jako prvního úkonu kontroly před předložením pověření ke kontrole, je zcela zásadní, aby kontrolovaná osoba a priori nevěděla, že je kontrolována. Ať už předložením pověření ke kontrole na začátku kontroly, či prováděním kontroly kontrolujícími, kteří mohou být kontrolované osobě známy, by došlo ke znehodnocení výsledku kontroly, neboť zjištění objektivního skutkového stavu je možné pouze za situace, kdy kontrolovaná osoba předem neví, že je kontrolována. To je právě jedna z podmínek pro účast přizvaných osob ke kontrole – aby jejich přítomnost byla nezbytná k dosažení účelu kontroly, a tím zachování anonymity osoby provádějící kontrolní úkon (nákup) bezesporu je a to i v posuzovaném

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

93. Pro uvedený závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (viz např. rozsudky ze dne 2. 11. 2005 č. j. 2 Afs 104/2005-81, ze dne 28. 2. 2008 č. j. 9 As 31/2007-87, ze dne 13. 9. 2016 č. j. 6 As 159/2016-40, ze dne 26. 10. 2016 č. j. 1 As 254/2016-39, ze dne 14. 6. 2017 č. j. 5 As 305/2016-22).
94. S ohledem na tato citovaná zákonná ustanovení je nepochybné, že se správní orgány v řešeném případě nedopustily procesního pochybení při zjišťování skutkového stavu. Své rozhodnutí navíc neopřely výhradně o zjištění zachycené v kontrolním protokolu, ale přihlíděly rovněž k dalším podkladům shromážděným v rámci kontroly, konkrétně k faktuře vystavené za příslušnou přepravu, k výstupům z veřejných rejstříků týkajících se žalobce a k fotodokumentaci prořízené při kontrole. Vzhledem k tomu, že na základě výše uvedených podkladů byl zjištěn stav věci, o němž nepanovaly důvodné pochybnosti, nebylo nezbytné provádět další dokazování. Žalobce neuvádí, jak by výsledk kontrolního pracovníka nebo přizvané osoby mohl být podstatný pro rozhodnutí ve věci. Soud sám důvod pro výsledek těchto osob nespatřuje.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

95. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. zároveň rozhodl o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Přestože se výtky městského soudu týkají pouze

spáchání jednoho z více spáchaných přestupků, žalovaný řízení o odvoláních proti jednotlivým rozhodnutím o přestupcích spojil do jednoho řízení a vydal jedno rozhodnutí, ve kterém za užití absorpční zásady uložil jeden trest, proto nelze zrušit rozhodnutí žalovaného pouze v části týkající se vytykaného přestupku. Správní sankce totiž byla uložena za všechny spáchané přestupky a nelze ji rozdělit.

96. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak žalovaný nebude s exekutorským zápisem Mgr. R. L. zacházet jako s exekutorským zápisem dle § 77 exekučního řádu, jenž by byl nadán důkazní silou veřejné listiny. Na žalovaném bude, aby dále doplnil dokazování a dostál tak svým povinnostem při zjišťování skutkového stavu ohledně přestupku spáchaného dne 17. 2. 2017.
97. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, písemné podání k soudu – žaloba a účast na jednání soudu dne 24. 5. 2023 v rozsahu přesahujícím dvě hodiny] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 4 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Celkem jde tedy o částku 13 600 Kč. Právní zástupce žalobkyně je plátcem DPH, a proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby (2 856 Kč). Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 19 456 Kč.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha dne 24. května 2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu