



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Kati land, s.r.o.**, se sídlem Radouňova 2682/26, Praha 5, zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2020, č. j. 225/2020-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 11 A 41/2021-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) rozhodnutím z 3. 1. 2018, č. j. MHMP 1881763/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznal žalobce vinným z přestupků dle § 35 odst. 1 písm. g) a § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Přestupku dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě se měl žalobce dopustit tím, že dne 26. 4. 2017 v rozporu s § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě provozoval taxislužbu vozidlem Škoda Octavia, RZ 3 AX 3480, na trase Týnská ulička č. 6, Praha 1 – ulice NA Pankráci 15, Praha 4 v čase 17:18 až 17:50 hod., které nebylo vozidlem taxislužby. Za tyto přestupky magistrát udělil pokutu ve výši 120.000 Kč, splatnou do 30 dnů ode dne nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí, jakož i povinnost k náhradě nákladů řízení.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný shora nadepsaným rozhodnutím tak, že prvostupňové rozhodnutí v části výroku A) zrušil a řízení zastavil [tedy ve věci přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě], a ve výroku B) a C) prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že za spáchání přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě uložil žalobci dle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich správní trest pokuty ve výši 90.000 Kč, kterou byl žalobce povinen uhradit ve lhůtě do 7 měsíců ode dne nabytí právní moci; ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a zavázal žalovaného k náhradě nákladů řízení, případně aby změnil výši sankce.

[4] Shora nadepsaným rozsudkem městský soud žalobu zamítl, přičemž neshledal důvody pro moderaci pokuty. Uvedl přitom, že uloženou sankci pokládá za zákonnou, neboť žalovaný o ní rozhodoval v rámci svého správního uvážení, přičemž se řádně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a nevybočil z mezí správního uvážení a ani jej nezneužil. Městský soud konstatoval, že žalovaný správně přihlédl ke společenské nebezpečnosti daného přestupku a pokutu uložil ve výši, která odpovídala rozsahu, v němž se pokuty za obdobná jednání ukládala. Dodal, že tvrzení žalovaného o obvyklé výši pokut považuje na základě znalostí nabytých při své úřední činnosti za pravdivá, což se týká i tendence k postupnému zvyšování uložených pokut. K tomu odkázal na dvě řízení, která před ním probíhala, přičemž v daném typu řízení obvykle vystupuje stejný právní zástupce jako nyní, takže dotčená správní praxe žalovaného musela být žalobci známa.

[5] Městský soud se vyjádřil také k rozhodnutím, která ve věci předložil žalobce. Ta měla dle žalobce svědčit o tom, že se žalovaný při rozhodnutí o výši pokuty odchýlil od své rozhodovací praxe. Městský soud k tomu však uvedl, že dvě tato rozhodnutí se skutkově i právně od žalobcova případu odlišují, a zbývající třetí rozhodnutí samo o sobě nemůže založit ustálenou správní praxi. Zároveň bylo relevantní při určení výměry trestu přihlížet k tomu, že se žalobce přestupku dopustil jako právnická osoba.

[6] Rovněž přitěžující a polehčující okolnosti posoudil dle městského soudu žalovaný správně. To se týká i skutečnosti, že později žalobce zaevidoval jako vozidlo taxislužby jiné vozidlo než to, kterým provedl přepravu. Podle městského soudu žalobce nepředložil žádné rozhodnutí žalovaného, z něhož by bylo možné odvozovat správní praxi spočívající v polehčující okolnosti v podobě takové evidence. Nadto dopravce, který byl zároveň řidičem kontrolovaného vozidla a žalobcovým jednatelem, se nestal držitelem oprávnění řidiče taxislužby, takže nebylo možné konstatovat zjednání nápravy.

[7] Konečně nepovažoval městský soud uloženou pokutu za nezákonnou ani z toho hlediska, že by byla likvidační. Z ničeho nevyplývá, že by daná pokuta měla být pro žalobce likvidační. K žalobcovým poměrům přitom žalovaný přihlédl, což se projevilo (se zohledněním epidemie nemoci Covid-19) v prodloužení lhůty splatnosti na sedm měsíců. Nebyla zároveň důvodná žalobní námitka, že měl žalovaný přihlédnout k „lidskému substrátu“ žalobce (majetkovým poměrům společníka a jednatele).

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost žalobce (dále „stěžovatel“). Ten ji opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., resp. o tvrzení o porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a porušení zákazu diskriminace.

[9] Kromě obecných východisek spočívajících v odkazu na principy vyvěrající pro podobné věci z Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), poukázal stěžovatel na to, že výše sankcí musí odpovídat skutkově shodným případům a také správní praxi správního orgánu, což však v nynější věci bylo zjevně porušeno. Stěžovatel přitom v řízení před městským soudem příslušnými rozhodnutími doložil, že ve skutkově shodných případech, majících i časovou souvislost, byly za totožné skutky, jakého se měl dopustit i stěžovatel, ukládány pokuty okolo 60.000 až 65.000 Kč. Tuto argumentaci však městský soud odbyl jen obecnou floskulí a nedbal, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, jak plyne mj. z § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Jde o vyjádření zásady legitimního očekávání a zákazu libovůle při rozhodování o právech občanů ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

[10] Městský soud však v této souvislosti porušil své základní poslání vyvěrající z čl. 1, čl. 4 a čl. 90 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž porušil i stěžovatelovo právo na spravedlivý proces. Bez jakéhokoli dokazování totiž převzal tvrzení žalovaného o obvyklé výši pokut (údajně 70.000 až 100.000 Kč), které podepřel o svou „rozhodovací činnost“. Zároveň považoval tvrzení žalovaného za „pravdivá“, aniž by k nim provedl jakékoli dokazování. Tím přestal být městský soud nestranným třetím – soudem –, ale stal se inkviziční entitou stojící na straně žalovaného.

[11] Městský soud při svém konstatování o průběžném zvyšování pokut za provozování přepravy prostřednictvím aplikace UBER přehlížel, že se tomu tak dělo až po určitých etapách či „přelomových“ rozhodnutích správních soudů. Klíčový je pro zvyšování pokut rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, S. Až po vydání tohoto rozsudku totiž docházelo k navyšování pokut na 90.000 až 130.000 Kč. Odkaz městského soudu na dvě svá řízení, z nichž mu má být známo, jak se vyvíjely výše pokut, je tak zcela zmatečný a nicneříkající. Kromě toho, že daná řízení jsou ze skutkového hlediska pro srovnání se stěžovatelovým případem irelevantní, je třeba vzít v potaz také to, že srovnávat je třeba rozhodnutí z časově odpovídajících období. Nadto ani městským soudem odkazované věci nijak přesvědčivě nesvědčí o trendu zvyšování pokut. Dle stěžovatele tak byla správní praxe žalovaného při sankcionování „volatilní“ a také excesivní a nezákonná.

[12] Dle stěžovatele městský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces také v tom, jak přistupoval k dokazování. Správní praxi je totiž třeba dokazovat, přičemž i v případě skutečností známých soudu z jeho činnosti je třeba v rámci principu předvídatelnosti dát účastníkům řízení možnost se k takovým skutečnostem vyjádřit, a musí jim být umožněno k nim případně dokazovat. Tomu se tak v daném případě ovšem nestalo a stěžovatel, resp. jeho právní zástupce, nemohl předvídat, o jakou úřední znalost („notorietu“) své rozhodnutí městský soud opře. Je přitom irelevantní, zda dotčený právní zástupce zastupuje i jiné subjekty v obdobných sporech.

[13] Stěžovatel také opětovně odkazuje na případy, v nichž byla uložena pokuta 60.000 a 65.000 Kč. V jednom případě (věc Š. pokuta 65.000 Kč) šlo dokonce o přestupek spáchaný ve stejný den, nadto u něj chyběla polehčující okolnost, jaká byla dána u stěžovatele. Zároveň je nesprávné tvrzení městského soudu, že tento případ od případu stěžovatelova odlišuje jiná právní úprava. I kdyby přitom dle novelizace zákona došlo ke změně výše sankce, není možné ve shodných případech ukládat rozdílné tresty. Okolnost, že bylo rozhodováno dle právních úprav s rozdílnými horními hranicemi pokut, byla způsobena liknavostí správních orgánů, což však nemůže jít k tíži stěžovatele. Pokud pak jde o další rozhodnutí, které stěžovatel v řízení před městským soudem předkládal (věc Š.), nevzal městský soud v potaz, že je nepředložil kvůli výši pokuty, ale kvůli nesprávnému posouzení polehčujících okolností. I zde městský soud zatížil svůj rozsudek „nepřezkoumatelností a zmatkem“.

[14] K polehčujícím okolnostem stěžovatel dodává, že dle rozhodnutí žalovaného sice stěžovatel zaevidoval jiné vozidlo do evidence vozidel taxislužby, zároveň však neshledal v tomto smyslu polehčující okolnost. Správní praxe žalovaného však svědčí o tom, že evidence jiného vozidla, než jakým byla provedena přeprava, polehčující okolností je (věc Š.). Proto je zcela nesprávné tvrzení o tom, že taková správní praxe není prokázaná, resp. že v tomto smyslu stěžovatel nic nepředložil. Rozhodnutí městského soudu je tak nepřezkoumatelné, potažmo je podivné, že městský soud nemá přehled o správní praxi žalovaného, přestože věc Š. vedl pod sp. zn. 5 A 50/2020, přičemž zde, stejně jako v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 19/2020, byla daná okolnost považována za polehčující.

[15] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. V návaznosti na argumentaci městského soudu uvedl, že do 3. 10. 2017 byly dopravcům za obdobná jednání ukládány pokuty ve výši 70.000 až 100.000 Kč. Dva odlišné případy, na které poukazuje stěžovatel, nelze považovat za ustálenou rozhodovací praxi. Zároveň je v některých případech třeba, s ohledem na individuální okolnosti (např. tvrzené a doložené nepříznivé majetkové poměry dopravce), z obvyklé výše pokut vybočit. K tomu žalovaný odkázal na některá svá rozhodnutí, z nichž dovozuje svou obvyklou rozhodovací praxi. Postupem času přitom, s přihlédnutím k činnosti dopravců spolupracujících s aplikací Uber a k tomu, že sankce neplnily svou represivní a preventivní funkci, přistoupil k navyšování pokut. Nadto k argumentu o tom, že a jak měl městský soud správní praxi dokazovat, uvádí žalovaný, že stěžovatelovu právnímu zástupci zjevně je správní praxe žalovaného známa, a to také proto, že dopravce podnikající v taxislužbách a využívající aplikaci Uber hojně zastupuje (jeho vyjádření jsou často shodná a až šablonovitá). To žalovaný uvádí i k argumentu, že stěžovatel, potažmo jeho právní zástupce, nemohl tušit, o jakou správní praxi městský soud opře své závěry.

[16] Žalovaný také uvádí, že v případě Š. obviněný požádal o evidenci vozidla taxislužby již po cca deseti měsících od provedené kontroly, zatímco stěžovatel tak učinil až po více než dvou letech. Z toho důvodu nebylo možné jeho evidenci pojímat jako polehčující okolnost.

[17] Nezákonná není ani úvaha městského soudu o výši pokuty vyslovená ve spojení s tím, že je stěžovatel podnikající právnickou osobou. Městský soud totiž zřejmě vycházel z toho, že právnická osoba disponuje určitým základním kapitálem, který dává vzhled do jejích majetkových poměrů. Na základě zveřejněných účetních uzávěrek lze také nabýt

pokračování

poměrně objektivní představy o jejich majetkových poměrech. Nadto je právnická osoba umělou entitou, která může z důvodu své platební neschopnosti ukončit svou činnost. V případě podnikající fyzické osoby však může dojít k přímému dotčení jejich osobních, majetkových, rodinných a jiných poměrů. I když rozdíl mezi fyzickými a právnickými osobami je v tomto zřejmý, není to samozřejmě důvod pro jejich privilegované postavení (z hlediska trestání). Městský soud však mířil na to, že dopravce, jakožto právnická osoba, disponuje základním kapitálem vyšším, než jaká je výše uložené pokuty, tedy disponuje prostředky na její úhradu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Kasační soud předesílá, že stěžovatel nepopírá spáchání přestupku samotného. Jeho argumentace míří především do otázky výše pokuty. V tomto směru formuluje tři okruhy problémů. Prvním je odchýlení se žalovaného od správní praxe, druhým posouzení polehčujících okolností a třetím výše pokuty s přihlédnutím k jeho postavení jako podnikající právnické osoby. Všechny tyto aspekty věci dle kasační stížnosti spojuje nesprávný procesní postup městského soudu, resp. nepřiléhavé či nepřezkoumatelné odůvodnění napadeného rozsudku.

III.1 Otázka vybočení ze správní praxe

[21] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval tím, nakolik měla uložená pokuta vybočovat ze správní praxe žalovaného, dosáhnout bez důvodných rozdílů jiné hodnoty než ve srovnávaných případech a zda v souvislosti s tím městský soud porušil pravidla dokazování a narušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces.

[22] Svou argumentaci stěžovatel odvíjel mj. od § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Právě toto ustanovení upravuje otázku legitimního očekávání. Přitom „[z]ásada legitimního očekávání vychází z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje jistý limit, spíše však korektiv jejich činnosti směrem pro futuro. Souvisí právě s předvídatelností, a to jak procesního postupu, tak i následně přijatého řešení“ (Potěšil, L. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem a ochrana legitimního očekávání]. In: Potěšil, L. a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 47, marg. č. 42). Je tu tedy dána silná vazba na institut „ustálené rozhodovací praxe správních orgánů“, tedy tzv. správní praxe.

[23] Zároveň „[v] případě správního trestání známá a dostupná správní praxe [...] sice nepředstavuje právní rámec pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování

zásady rovného zacházení, přičemž je nadále možné i zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, pokud je to nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel [...]. Jde tedy spíše o vyjádření zákazu libovůle při stanovení pokut. V tomto ohledu může být dřívější praxe [...] významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání“ (rozsudek NSS z 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, bod 242).

[24] Pokud jde o samotný pojem správní praxe, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 81 usnesení z 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, konstatoval, že *„správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“*. V této souvislosti je třeba také konstatovat, že *„[e]xistence ustálené rozhodovací praxe je skutkovou otázkou, kterou je třeba před správními soudy dokazovat“* (viz např. rozsudek NSS z 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020-38, bod 11).

[25] V návaznosti na výše uvedené soud konstatuje, že žalobce odkazem na rozhodnutí žalovaného z 8. 6. 2020, č. j. 13/2018-190-TAXI/3 (věc Š., pokuta 60.000 Kč), a ze 14. 7. 2020, č. j. 93/2018-190-TAXI/3 (věc Š., pokuta 65.000 Kč), chtěl prokázat, že existovala relevantní správní praxe, v jejíchž intencích mu měla být uložena nižší pokuta, resp. že byla porušena jeho práva tím, že mu pokuta byla uložena ve výši přesahující tato referenční rozhodnutí.

[26] V tomto kontextu kasační soud konstatuje, že městský soud poukázal na relevantní rozdíly případu Š. oproti případu stěžovatelovu (viz bod 31 napadeného rozsudku) a správně uzavřel, že jediné zbývající srovnatelné rozhodnutí ve věci Š. nemohlo založit správní praxi, tedy nikoli v podobě *„ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti“*. K tomu uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku z 16. 6. 2021, č. j. 6 As 265/2020-30, v bodě 15, že *„[j]e tedy zjevné, že jediné (odlišné) rozhodnutí správního orgánu ustálenou správní praxí založit nemůže“*. I kdyby přitom bylo vzato v potaz rovněž rozhodnutí ve věci Š., stále by se nejednalo o správní praxi ve shora uvedeném smyslu, a tudíž ani porušení legitimního očekávání stěžovatele.

[27] S ohledem na shora vyřčené proto ve svém jádru ob stojí závěr městského soudu, že tu nebyla relevantní správní praxe (resp. nebyla prokázána), které by se stěžovatel mohl účinně dovolávat. Proto byl také správný přístup, v jehož rámci městský soud primárně zjišťoval, zda správní uvážení, v jehož rámci žalovaný rozhodoval o výši pokuty, nepředstavovalo zneužití či překročení mezí správního uvážení. K tomu se městský soud vyslovil zejména v bodech 28 a 29 napadeného rozsudku, jehož závěry, vyjma hlediska jedné z polehčujících okolností (k tomu níže) stěžovatel v zásadě nerozporuje (pokud tak činí, tak z pohledu tvrzené správní praxe, čemuž však kasační soud výše nepřisvědčil).

[28] Proto Nejvyšší správní soud související stěžovatelovy námitky dále vypořádává v podstatě již nad rámec věci samé.

[29] Týká se to především stěžovatelem tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces v důsledku toho, že městský soud vycházel ze znalostí, které mu měly být známy z úřední činnosti; na základě toho považoval tvrzení žalovaného ohledně správní praxe při ukládání

pokračování

pokut za pravdivá, aniž by však k tomu provedl potřebné dokazování, přičemž městským soudem zmiňované případy ani nejsou ve věci přílehlavé. Celý tento postup měl být pro stěžovatele mj. překvapivý.

[30] K danému okruhu námitek kasační soud uvádí, že lze skutečně pochybovat o vhodnosti postupu městského soudu, který se odvolával na správní praxi žalovaného (a svou povědomost o ní), aniž by v tomto smyslu provedl dokazování (srov. bod [24]). Nejvyšší správní soud se k podobné problematice již opakovaně vyslovil. Například v bodě 20 rozsudku z 25. 2. 2010, č. j. 1 Ans 1/2010-43, konstatoval, že „pokud soud hodlá vycházet ve svém rozhodnutí ze skutečností, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti, aniž by účastníci řízení mohli aplikaci takovýchto skutečností s ohledem na okolnosti dané věci rozumně předpokládat, musí s těmito skutečnostmi nejprve seznámit účastníky řízení a poskytnout jim dostatečný prostor k tomu, aby mohli prostřednictvím svých tvrzení učinit tyto skutečnosti spornými a navrhnout za tím účelem provedení důkazů“ (v podrobnostech k této otázce tzv. notorií a skutečností známých soudu z jeho vlastní činnosti, včetně potřeby jejich eventuálního dokazování, viz např. rozsudek NSS z 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS, body 26 až 31). Jelikož ovšem s přihlédnutím k výše uvedenému rozsudek městského soudu ob stojí i bez ohledu na to, jak postupoval při odkazech na jemu známou správní praxi žalovaného, nepovažuje kasační soud příslušné námitky stěžovatele za důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Dotčené úvahy městského soudu byly v jeho rozsudku takřkajíc „navíc“ a debata o jejich správnosti, resp. o tom, jak k nim soud dospěl, je toliko akademická.

[31] Nadto by ve smyslu judikatury vzpomenuté v bodě [30] bylo rovněž možné polemizovat o tom, zda stěžovatel – s ohledem na osobu svého právního zástupce – skutečně nemohl přihlídnutí městského soudu k jiným případům „rozumně předpokládat“. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 286/2020-38, správní praxe žalovaného mohla být dotčenému účastníku řízení známa právě s ohledem na osobu jeho právního zástupce (odkaz na něj tedy Nejvyšší správní soud považoval za legitimní): „Městský soud shledal, že stěžovatel měl tvrdit a doložit existenci srovnatelných případů, jejichž použití se dovolává. Existence ustálené rozhodovací praxe je skutkovou otázkou, kterou je třeba 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). Proto byl stěžovatel povinen konkrétní rozhodnutí označit či dostatečně určitě specifikovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66, nebo ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99). Nejvyšší správní soud současně poukazuje na to, že tato praxe je zástupci stěžovatele známa z jiných obdobných případů, v nichž vystupoval jako zástupce osob provozujících přepravu prostřednictvím aplikace Uber. Nic mu proto nebránilo rozhodovací praxi žalovaného blíže označit. Městský soud nepochybil, pokud této námitce stěžovatele nepřítakal. Žalovaný dostatečně odůvodnil rozdílnou výši ukládané pokuty, která je projevem individualizace trestu a ukládané sankce a zohlednění skutkových okolností. Závěry městského soudu proto ob stojí“ (viz bod 11 citovaného rozsudku).

[32] Rozsudek kasačního soudu č. j. 1 As 286/2020-38 ostatně znovu odpovídá na otázku, nakolik bylo možné a spravedlivé po stěžovateli požadovat, aby tvrzenou správní praxi, které se dovolává, sám aktivně prokazoval (neuplatní se tu tedy případné úvahy

o složitosti prokazování správní praxe účastníky řízení v některých případech – srov. rozsudek NSS z 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013-33, bod 18).

[33] Navíc Nejvyšší správní soud poznamenává, že se městský soud správně zaměřil především na to, zda stěžovateli uložená pokuta nebyla excesivní (viz rozsudek NSS z 24. 2. 2022, č. j. 9 As 144/2020-44, bod 14, přičemž tamního účastníka řízení zastupoval v obdobné věci jako nyní rovněž právní zástupce stěžovatele: *„správní praxe představuje pouze referenční hledisko bránící neodůvodněným excesům“*; blíže k významu správní praxe „toliko“ ve vztahu k excesům viz např. rozsudek č. j. 1 As 286/2020-38, bod 10: *„Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, vyplývá, že správní praxe slouží toliko jako korektiv excesů při správním trestání“*; obdobně rozsudek NSS z 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156, bod 38 a násl.). I v případě, že se pokuta odchýlila od jiných případů, na které stěžovatel odkazoval, stále by bylo třeba brát v potaz jistou diskreci žalovaného (pohybující se ve shora naznačených mezích), a zároveň skutečnost, že *„výše uložené pokuty nepředstavuje zásadní odklon od případů zmíněných stěžovatelem“* (rozsudek NSS z 22. 10. 2021, č. j. 10 As 22/2020-47, bod 24; k možnosti připuštění určitých rozdílů ve výši ukládaných pokut mezi individuálními případy i ve shodném časovém období viz rozsudek NSS z 31. 10. 2017, č. j. 7 As 13/2017-45, bod 27). Rozdíl ve výši uložených pokut oproti případům, na které odkazoval stěžovatel, i kdyby těmto případům byl přiznán „status“ správní praxe, dle Nejvyššího správního soudu nepředstavuje zmíněný *„zásadní odklon“* či exces, a to ani s přihlédnutím k časovým aspektům srovnávaných případů. Proto také nepovažuje Nejvyšší správní soud za nutné minuciózně rozebírat výši jednotlivých pokut uložených před a po vydání rozsudku S. (viz bod [11]).

[34] To se týká i námitek ohledně rozdílů, které měl městský soud nesprávně shledat mezi případem stěžovatele a věci Š. Pouze (opět) nad rámec věci tak zde Nejvyšší správní soud uvádí, že konstatování městského soudu o rozdílných právních úpravách je korektní s ohledem na to, že ve věci Š. rozhodoval magistrát dne 25. 7. 2017, zatímco v případě stěžovatele dne 3. 1. 2018, přičemž v mezidobí (4. 10. 2017) nabyl účinnosti zákon č. 304/2017 Sb., který mj. snížil horní hranici pokuty za dotčený přestupek. Ve věci Š. pak žalovaný v odvolacím řízení zcela legitimně vzal v potaz, že se horní hranice možné pokuty snížila, zatímco v případě stěžovatele se rozhodovalo již dle „nové“ právní úpravy, bez jejích relevantních změn. Za této situace není nic excesivního na tom, že ve věci Š. došlo ke snížení pokuty, pokud se změnila východiska pro její stanovení ve vztahu k horní hranici možné sankce.

[35] Soud tak k tomuto okruhu stížnostních námitek uzavírá, že v případě stěžovatele nebyl prokázán excesivní odklon od správní praxe, a to i při odhlédnutí od případů, na které odkazoval městský soud, který je měl znát ze své úřední činnosti. Jak již bylo řečeno, v tomto smyslu pokládá kasační soud polemiku stěžovatele o porušení jeho práva na spravedlivý proces za akademickou debatu. Závěry městského soudu obstojí i bez úvah, které uvedl „navíc“.

III.2 Otázka polehčujících okolností

[36] Obdobné závěry lze uvést rovněž k další otázce, kterou stěžovatel nadnesl, a to nezohlednění polehčujících okolností spočívající v tom, že později zaevidoval jako vozidlo taxislužby jiné vozidlo, než kterým provedl inkriminovanou přepravu.

pokračování

[37] Na tom nic nemění ani nesprávné konstatování městského soudu, že k dané skutečnosti stěžovatel, jakožto ke správní praxi, nepředložil žádné rozhodnutí žalovaného. Ve skutečnosti totiž daný fakt zmiňuje rozhodnutí žalovaného z 26. 2. 2020, č. j. 18/2020-190-TAXI/3, Š. Je však třeba vzít v potaz, že toto jediné rozhodnutí nesvědčí o ustálené správní praxi (srov. bod [26]). Pokud měl stěžovatel zájem prokazovat takovou správní praxi, měl tak učinit v řízení před městským soudem (k oprávněnosti požadavků kladených v tomto směru na stěžovatele srov. judikaturu citovanou v bodě [31]); pokud na jiný – další – případ stěžovatel poukazuje až v řízení o kasační stížnosti, činí tak opožděně (nadto to dokládá, že stěžovatelův právní zástupce měl o daných případech, v nich rovněž figuroval jako advokát, povědomost a mohl je navrhnout k důkazu – viz stěžovatelem zmiňované řízení vedené u městského soudu pod sp. zn. 8 A 19/2020). Navíc šlo ve srovnávaném případě o fyzickou osobu (na rozdíl od stěžovatele), která se dne 27. 6. 2018 stala držitelem oprávnění řidiče taxislužby, pročez žalovaný v kombinaci s evidencí vozidla uzavřel, že „*dopravce hodlá podnikat v souladu s právními předpisy*“. Shodný jako u stěžovatele tak byl jen dílčí aspekt evidence vozidla. Pochybení městského soudu ohledně obsahu rozhodnutí žalovaného ve věci Š. pak samo o sobě nevede k nepřezkoumatelnosti rozsudku či jiné vadě dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak stěžovatel namítal.

[38] Nejvyšší správní soud tak k této části kasační stížnosti uzavírá, s přihlédnutím k závěrům uvedeným v části III. 1 tohoto rozsudku (včetně otázky diskrece a jejich mezí žalovaného při rozhodování o výši pokuty), že samo nezohlednění namítané polehčující okolnosti nemělo v její konkrétní podobě vliv na zákonnost napadeného rozsudku (byť lze uznat, že „šťastně“ nepůsobí, pokud městský soud přehlédl skutečnosti vyplývající z rozhodnutí ve věci Š., či že rozhodnutí žalovaného se v dané otázce, byť v dílčím aspektu, liší od rozhodnutí ve věci stěžovatele).

III.3 Námitky týkající se tvrzení diskriminace při stanovení výše pokuty

[39] Konečně za důvodnou nepovažuje Nejvyšší správní soud ani stížnostní námitku, dle které byl porušen zákaz diskriminace a došlo k narušení rovnosti v právech. Tuto námitku postavil stěžovatel na tom, že městský soud úvahy o správnosti výše pokuty opřel také o to, že je stěžovatel právnickou osobou, což je odlišuje od podnikajících fyzických osob.

[40] Zde je třeba poznamenat, že skutečně není možné při postihování přestupků bez dalšího rozlišovat při určení výše pokuty mezi právnickými osobami a (podnikajícími) fyzickými osobami. Avšak není možné pustit ze zřetele ani to, v jakém kontextu městský soud své závěry formuloval a na základě jakých žalobních námitek tak činil.

[41] Městský soud se v rozsudku na základě žalobních bodů zabýval tím, zda pokuta byla pro stěžovatele likvidační, potažmo zda se magistrát či žalovaný řádným způsobem zabývaly stěžovatelovými majetkovými poměry (viz body 36 a násl. napadeného rozsudku). Proti těmto závěrům stěžovatel v kasační stížnosti nijak nebrojí. Své námitky nyní staví na parciální formulaci městského soudu, jehož úvahy v naprosto převažující míře buď nenapadá, nebo je kasační soud shora vyhodnotil jako zákonné. V těchto souvislostech tak dílčí a okrajová konstatace městského soudu uvedená v bodě 32 může do jisté míry působit zavádějícím způsobem, ale nemůže vést k důvodnosti kasační stížnosti, pakliže ve zcela převažující míře jeho závěry ob stojí (či nejsou nyní ani napadány); nadto je zjevné, že městský soud bod 32 svého rozsudku v závislosti na žalobních bodech

formuloval právě s ohledem na to, že základní kapitál stěžovatele nasvědčuje tomu, že pro něj pokuta nebude likvidační, či že jiným nepřiměřeným způsobem nezasáhne do jeho činnosti či jiných poměrů. Jak již bylo opakovaně řečeno, proti těmto závěrům však stěžovatel nebrojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu