



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně

Rivica s.r.o., IČ 06465218,
se sídlem Donatellova 2003/6, Praha 10,
zastoupena Mgr. Janem Boučkem,
advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti
žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č.j. 74/2019-190-TAXI/5,

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I.
Základ sporu

1. Magistrát hlavního města Prahy žalobkyni uložil rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 ve společném řízení pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona.
2. Dalším rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona.
3. Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu ve výši 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Řízení o jednom přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě žalovaný zastavil.
4. Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 10. 1. 2023, č.j. 8 A 103/2019-67, zrušil rozhodnutí žalovaného i obě rozhodnutí magistrátu. Městský soud uzavřel, že spojení věcí až v odvolacím řízení představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2024, č.j. 2 As 40/2023 – 43, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení s tím, že zde NSS podrobně uvedl, jak má soud zhodnotit, *zda se správní orgány při stanovování výše sankce pohybovaly v zákonných mezích podle § 41 přestupkového zákon.*
5. Městský soud v Praze proto věc opětovně projednal a rozhodl.

II.
Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. V první žalobní námitce žalobkyně brojila proti postupu žalovaného, který až v odvolacím řízení spojil dvě odděleně vedená řízení o přestupku do jednoho řízení a rozhodl o nich jediným rozhodnutím. Žalobkyně má za to, že tím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož jednání, které je ji přičitatelné správními orgány, je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Žalovaným nebylo sděleno spojení věcí do společného řízení tak, aby se mohla žalobkyně k takovému spojení vyjádřit. Rovněž mu nebylo umožněno případně se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu. Ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, o společném řízení o přestupcích je *lex specialis* k § 140 s. ř. a má tedy před ním aplikační přednost. Je nepřípustné, aby odvolací orgán při rozhodování o spojení více řízení o správních přestupcích vedených správním orgánem prvního stupně odděleně, provedl společné řízení v těchto věcech až v závěru řízení odvolacího. Odvolací správní orgán měl rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušit a vrátit věci k dalšímu řízení orgánu prvního stupně se závazným právním názorem na spojení věcí do společného řízení.
7. Žalobkyně dále tvrdí, že nelze **spojit řízení** do společného řízení tak, jak učinil žalovaný ve výroku usnesení o spojení věci ze dne 17. 6. 2019, č.j. 74/2019-190-TAXI/4, kdy rozhodl o

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

spojení řízení vedených před orgánem prvního stupně a nerozhodl o spojení odvolacího řízení v těchto věcech.

8. Ve druhé žalobní námitce žalobkyně brojí proti nezákonně provedenému důkazu v prvostupňovém řízení resp. proti tomu, jak proběhla samotná kontrola. Postupem kontrolního orgánu, který předcházela zahájení správního řízení, byla kontrola zahájena a provedena nezákonně. Kontrolu totiž může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek, ale až po zahájení kontroly a kontrolní orgán musí být kontrole vždy přítomen. V daném případě kontroly žalobkyně se však z protokolů o kontrole podává, že kontrola byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob, které provedly kontrolní nákup a zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohou, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby, což z logiky právní úpravy ani nevyplývá ani není možné; došlo by rovněž k zásadnímu popření ustanovení o zahájení kontroly kontrolním orgánem ve smyslu § 5 KŘ a celého smyslu zákonnosti veřejné kontroly. Žalobkyně dále namítá, že nebylo správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobkyně potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, jak požaduje § 6 odst. 1 KŘ.
9. Žalobkyně má dále za to, že protokol o kontrole, je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku nebo nikoliv. Pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Přizvané osoby se mohou účastnit na kontrole až po jejím zahájení.
10. Správní orgán nemůže považovat a priori protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádné dokazování, tj. výslech kontrolující osoby či přizvaných osob.
11. Ve třetí žalobní námitce žalobkyně napadá uloženou sankci, kterou považuje za likvidační a nezákonnou.
12. Předně namítá, že v době vytýkaného jednání byla judikatorní praxe nestálá, dokonce první skutek se stal před vydáním rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136, naopak byla známá rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507 a ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168, ze kterých vyplývalo, že se jedná o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. Žalovaný měl tyto skutečnosti zohlednit při posuzování společenské nebezpečnosti a ukládání trestu.
13. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že „[...] ve vztahu s ostatními dopravci poskytujícími přepravy přes aplikaci Uber lze hovořit jako o organizované skupině, nikoliv jako o samostatných dopravcích, kteří porušují zákony, a tím získávají neoprávněnou konkurenční výhodu. Tato skutečnost je ze strany Ministerstva dopravy i Magistrátu hlavního města Prahy dobře známá, proto je logické, že pokuty za další páčání této činnosti, i když je veřejně známo,“. V demokratickém státě však takové úvahy nelze připustit.
14. Žalovaný sice uvedl v napadeném rozhodnutí, že je nutné, aby výše sankcí **odpovídaly skutkově shodným případům**, ale nikterak neuvádí alespoň příkladmo, o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo např. spisovými značkami, aby bylo možné

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takový argument žalovaného vůbec ověřit. Prvostupňový orgán několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Politické zadání a obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu tak, jak se to děje doposud i v jiných kauzách založených na použití aplikace UBER.

15. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, aby se pokuty za určité jednání **postupně zvyšovaly**, pokud ukládání pokut nižších nemá dostatečně generálně preventivní funkci. Tato teze žalovaného není ničím podložená a vyargumentovaná ve vztahu k žalobkyni. Nadto jak je výše uvedeno, v českém právním prostředí není možné vůbec zjistit, jaké pokuty se ukládají za správní delikty/přestupky a proto je teze o generálně-preventivní funkci postupného zvyšování pokut zavádějící a nepřijatelná.
16. Žalovaný dále také nejprve sděluje, že uložil úhrnnou pokutu za všechny spáchané delikty za uplatnění absorpční zásady [str. 7/16, 2. odstavec], avšak je zřejmé především z výše stanovené pokuty a také z potvrzení úvah MHMP a náznaků v odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 15/16), že v případě žalobkyně vycházel z ust. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích. Takto rozporně však nemůže žalovaný postupovat a **bez zdůvodnění** horní sazbu zvýšit. Pakliže chce využít *možnosti* zvýšení horní hranice dle odst. 2 § 41, takové zvýšení musí vždy řádně a ve vztahu ke konkrétní věci odůvodnit.
17. Není možné nadto přijmout úvahu žalovaného, kterou akceptuje i úvahy MHMP, že jako **přítěžující okolnost** hodnotí nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Nelze totiž jako přítěžující okolnost vybírat ty skutečnosti, které jsou postižitelné jinými skutkovými podstatami. Pakliže se má dodržet elementární trestní zásada nulla poena sine lege, pak nelze připustit postupy obou správních orgánů, kdy si jako přítěžující okolnosti vyberou další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto vlastně inkorporují do skutkové podstaty vytýkaného přestupku (a to účelově zastřešené tím, že takovou skutkovou podstatu považují za přítěžující okolnost). De facto tedy trestají žalobkyni i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou a nebyly součástí předmětu zahajovaného přestupkového řízení. Pojmově se tak žalobkyně vůbec nemohla těchto dalších deliktů dopustit.
18. Rozhodnutí MHMP je tak vnitřně rozporné, zmatečné a **nepřezkoumatelné**. Na jednu stranu se v nich uvádí, že ve správním řízení trestním je sankcionována žalobkyně pouze za to, že její vozidlo nebylo řádně vedeno v evidenci vozidel taxislužby a že nebyl ve vozidle doklad oprávnění k podnikání. Ve skutečnosti však MHMP a žalovaný v napadeném rozhodnutí postihuje žalobkyni i za jiné jednání, jehož prokazováním se v přestupkovém řízení nijak nezabýval (protože nebylo předmětem přestupkového řízení), tedy vlastně za to, že její vozidlo nebylo řádně označeno (nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce) a vybaveno taxametrem, resp. že řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
19. Pokud však MHMP vyloučil v rozhodnutí MHMP možnost postihovat žalobkyni za jiné typy deliktů, není možné, aby za takové jednání byla žalobkyně de facto stejně pokutována, resp. aby takové jednání bylo způsobilé být přítěžující okolností. Ze strany MHMP i žalovaného se totiž jedná o v oblasti správního trestání nepřijatelnou úvahu „coby kdyby“, když z rozhodnutí MHMP je zjevně patrné, že MHMP se řídil úvahou „i pokud by vozidlo bylo evidováno v evidenci vozidel taxislužby, žalobkyně by spáchala další delikty“, přičemž MHMP o spáchání dalších údajných deliktů ani nepochyboval, byť ve vztahu k tomuto

jednání neprováděl žádné dokazování (neboť ani nemohl, s ohledem na to, že toto jednání nebylo předmětem jím zahájeného přestupkového řízení).

20. Žalovaný aproboval postupy MHMP i jeho úvahy o přitěžujících okolnostech. Postupoval však nezákonným způsobem, když předmět přestupkového řízení je vymezen na otázku, zda vozidlo bylo či nebylo řádně evidováno v evidenci vozidel taxislužby, avšak následně se v tomto řízení zabýval (a žalobkyni nezákonně přičítal k tíži) i jiné typy jednání, pro něž však vedení správního řízení předem vyloučil. Tím bylo ve výsledku rovněž zasaženo i do práva žalobkyně na obhajobu a na spravedlivý proces, když ten měl za to, že s ním je vedeno řízení jen pro určité úzké jednání (tj. zda vozidla byla či nebyla vedena v evidenci taxislužby, resp. bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií), zatímco v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí MHMP jí je ve výsledku kladeno za vinu, potažmo přičteno k tíži i jiné jednání, k němuž by dle úvah správních orgánů snad „bylo bývalo došlo“.
21. Rovněž úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce je nezákonná. Nejenže objektem žalobkyni vytýkaného přestupkového jednání (konkretizované skutkovou podstatou, pro kterou bylo trestní řízení správní zahájeno) není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také nemůže být – opět jak je uvedeno výše – taková případná – dokonce z jiné oblasti správního práva – skutková podstata přičítána žalobkyni v rámci úvahy o přitěžujících okolnostech.
22. Z výše uvedených skutkových podstat přestupků vytýkaných žalobkyni však zjevně ani nevyplývá to, že by tyto vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů (jak se uvádí v rozhodnutí MHMP a což žalovaný aprobuje) – zejména jak správní orgán prvního stupně uvádí ve spojitosti s preferencí určitého dopravce a eliminaci takového, se kterým měl spotřebitel negativní zkušenosti (spotřebitel naopak patrně preferuje jízdu prostřednictvím aplikace UBER z hlediska transparentnosti, jinak by ji nevyužíval) a tedy je nutno odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování spotřebitelů.
23. Rovněž odkazy MHMP na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Jednak nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze NSS dovodil, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit **osobní či majetkové poměry** dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky, kdy NSS konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu. Takovým způsobem není možné výše pokuty uložené v konkrétním případě žalobkyně dovozovat.
24. Jedná se zřetelně o nezákonný postup, přičemž správní orgány provádějící řízení o přestupku (tedy „širším trestním řízením“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), musí posuzovat nejen domnělé přestupkové jednání individuálně, ale také při respektování zásady o ukládání trestů (sankcí) u skutkové obdobných případů. Ani jedno ani druhé správní orgány ve věci žalobkyně neposuzovaly. Pouhou rešerší správním orgánem uváděných rozhodnutí na www.nssoud.cz (tj. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) je zřejmé, že tato rozhodnutí se vůbec netýkala skutku žalobkyni vytýkanému a tedy není možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby a tudíž by měly mít – patrně dle správního orgánu – takové závěry v jiných odlišných kauzách aplikační význam pro řízení ve věci žalobkyně.

25. Nadto argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irelevantní pro účely úvah o výši pokuty. Žalovanému je jistě známo, že možnost splátek je fakultativní a že nelze takto argumentovat při ukládání výměry trestu.
26. Správní orgán prvního stupně ryze formalisticky uložil naprosto nepředvídatelnou a pro žalobkyni likvidační sankci, kdy nezohlednil ani skutečnost, že žalobkyně nepodniká ve větším rozsahu, případně provedl řádné dokazování v tomto směru a toto žalovaný s drobnou korekcí aproboval. Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133 o povinnosti správního orgánu **přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele** tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. A to i v případě, že účastník odmítne doložit, případně nedoloží své majetkové poměry – mají postupovat do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku. To však ani MHMP ani žalovaný v rámci dokazování neučinili. Žalobkyně upozorňuje, že závěry rozšířeného senátu je nutno o to pečlivěji vykládat v případě fyzické osoby podnikatele.
27. Žalobkyně odkázala na **průměrný hrubý výdělek** v daném podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikáři CZ-ISCO 8322 podmíněně relevantní, který byl pro rok 2017 dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí 22.040 Kč.
28. Žalobkyně dále namítla **nepřiměřenou délku** tohoto trestněsprávního řízení a nepromítnutí nepřiměřené délky řízení do případně ukládaného trestu a to s ohledem čl. 6 Úmluvy, viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 3300/2013 týkající se jiné formy náhrady ve smyslu § 31a odst. 2 zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a rozsudek Nejvyššího soudu České republiky pod sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.
29. Žalobkyně měla ve věci rozhodnutí MHMP spáchat přestupek dne 18. 4. 2018, začala být stíhána pro správní delikt dne 23. 5. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 5. 6. 2018. Rozhodnutí orgánu odvolacího (žalovaného) bylo vydáno dne 5. 6. 2019, tedy žalobkyně byla odsouzena po více než 13 měsících od mu správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí 30 dnů, resp. 60 dnů.
30. Žalobkyně v závěru žaloby pro případ, že by se soud neztotožnil s argumentací žalobkyně ohledně základu věci, navrhl, aby soud svým rozhodnutím **změnil výši ukládané sankce**.
31. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl, jelikož se domnívá, že v předmětné věci postupoval v souladu se správním řádem a právními předpisy vztahujícími se k provozování silniční dopravy.
32. K první žalobní námitce uvedl, že zákon o přestupcích sice stanovuje pravidla pro posuzování souběhu a vedení společného řízení, předpokládá však, že k vedení společného řízení nemusí vždy dojít. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1As 28/2009 – 62 týkající se absorpční zásady. Má za to, že v případě vedení společného řízení v rámci odvolacího řízení nemůže dojít k žádnému porušení práv účastníka řízení, neboť správní orgán je zde vázán zákazem reformace in peius a absorpční zásadou. 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.

33. K další námitce týkající se postupu dopravního úřadu a porušení řádného dokazování s ohledem na kontrolní protokol žalovaný odkázal na rozsudky zdejšího soudu (č.j. 3A 121/2015-61 ze dne 24. 2. 2017) a Nejvyššího správního soudu (č.j. 1As 175/2018-26 ze dne 16. 8. 2018 a 6As 196/2018- 30 ze dne 15. 8. 2018 a č.j. 7As 146/2016 ze dne 29. 3. 2017). K námitce o rezignaci na výslech kontrolující osoby odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10As 25/2014-48 ze dne 29. 5. 2014, v němž NSS vyslovil, že není povinností provést výslech, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
34. Co se týče další námitky žalobkyně týkající se uložené sankce, žalovaný uvedl, že v jednotlivých případech dopravců poskytujících přepravy zprostředkované přes aplikaci Uber v období čtvrtého čtvrtletí roku 2017 do ledna 2018 byly ukládány pokuty podle skutkových okolností a s přihlédnutím k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem v rozmezí 70.000 až 150.000 Kč. Byl zohledněn význam a společenská nebezpečnost jednání dopravce, které spočívají především v nedovoleném narušení podnikání na trhu taxislužby. Dopravce za účelem poskytování přepravy formou taxislužby požádal o vydání koncese, avšak nesplnil další povinnosti s ohledem na charakteristické znaky poskytované služby a nenechal zapsat vozidla, kterými poskytoval přepravní služby do evidence vozidel taxislužby. V daném případě bylo řešeno uložení pokuty za šest přeprav, které se udály v období více než 4 měsíců, kdy byla žalobkyně opakovaně upozorňována dopravním úřadem v protokolech o kontrole, že dochází k porušování zákona o silniční dopravě, rovněž byl dne 31. 10. 2017 vyhlášen rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 291/2016 – 136, ve kterém NSS uvedl, že na přepravu osob uskutečněnou řidiči pomocí aplikace Uber dopadá právní úprava zákona o silniční dopravě nezávisle na tom, jakou platformu na objednání přepravy dopravci používají, tudíž taková činnost může být pouze taxislužbou.
35. K námitce týkající se likvidačního dopadu pokuty, žalovaný uvedl, že žalobkyně neposkytla přes opakovanou výzvu v průběhu obou řízení informace o své finanční situaci a žalovaný ve svém rozhodnutí posuzoval majetkovou situaci žalobkyně a likvidační dopad pokuty na její osobu neshledal s ohledem na judikaturu NSS.
36. Žalovaný rovněž neshledal důvody, proč by v tomto případě mělo dojít ke zvážení snížení pokuty z důvodu délky řízení, ačkoliv není sporu o tom, že některé principy citované Evropské úmluvy o ochraně lidských práv dopadají i na správní řízení, žalovaný však neshledává, že by se jednalo o nepřiměřenou délku řízení.

III.

Posouzení žaloby

37. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) ze shora citovaného rozsudku rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2024, č.j. 2 As 40/2023 – 43, jehož závěry je vázán.
38. První žalobní námitkou žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, kterým v odvolacím řízení spojil dvě řízení týkající se šesti skutků žalobkyně spáchaných v období od 10. 10. 2017 do 22. 1. 2018 a rozhodl o nich jediným rozhodnutím, aniž mu bylo umožněno se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu.

39. Tato žalobní námitka není důvodná, a to s ohledem na shora citovaný právní názor NSS, který neshledal tento postup nesprávným. Městský soud v dalším odkazuje na tento rozsudek.
40. Další námitka se týkala uložení sankce, zejména toho, že žalovaným uložená sankce dle ust. § 41 odst. 2 je nedostatečně odůvodněná a zmatečná, jelikož v jiné části rozhodnutí žalovaný uvedl, že užil zásadu absorpční.
41. NSS však názor městského soudu, že je uložena sankce neodůvodněná, rovněž neshledal správným. Naopak uvedl:

„Druhým důvodem, pro který městský soud přistoupil ke zrušení stěžovatelova rozhodnutí, byla nepřezkoumatelnost odůvodnění výše uložené sankce (bod 33 rozsudku městského soudu). Podle městského soudu stěžovatel bez řádného odůvodnění setřel rozdíl mezi asperační a kumulativní zásadou. Ani s tímto závěrem městského soudu NSS nesouhlasí.“

„Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí podrobně věnoval veřejným zájmům narušeným spácháním daných přestupků a jejich závažnosti, včetně specifik týkajících se žalobkyně. Stejně tak se zabýval i přiměřeností uložené sankce a odůvodnění toho, proč nejde o sankci likvidační. Byly vypořádány odkazy na jiná rozhodnutí v rámci rozhodovací praxe. Stěžovatel odkázal také na hodnocení závažnosti a společenské nebezpečnosti přestupků provedené magistrátem, s nímž se ztotožnil.“

42. Soud pak zavázal tím, aby zkoumal, zda byla pokuta uložena v zákonných mezích, když uvedl jak má postupovat:

„[43] Nejprve zhodnotí, zda se správní orgány při stanovování výše sankce pohybovaly v zákonných mezích podle § 41 přestupkového zákona, zejména pak, zda správně aplikovaly pravidlo podle jeho odst. 2, zvláště pak tu z obou tam kumulativně formulovaných podmínek, která horní hranici sankce při uplatnění asperační zásady omezuje „součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky“. Při interpretaci ustanovení o zákonných mezích pro uložení sankce městský soud neopomene, že v případě, že by existovaly srovnatelné přesvědčivé výkladové alternativy těchto ustanovení, je třeba přiklonit se v oblasti sankčního práva k té z nich, jež je pro jednotlivce potenciálně odpovědného za přestupek nejvýhodnější.“

[44] Pokud dospěje městský soud k závěru, že sankce byla za použití § 42 přestupkového zákona uložena v zákonných mezích nebo že sice toto ustanovení bylo správním orgánem vyloženo nesprávně, avšak ve výsledku se sankce pohybuje v objektivně zákonných mezích, uváží, zda zákonné je i její stanovení v konkrétním případě. Toto zvážení provede s ohledem na obsah žalobních bodů a případně – pokud by k tomu městský soud dospěl – to, že správní orgán při určení zákonných mezí nesprávně aplikoval rozhodné právo (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 23, či ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS, bod 28).

[45] Teprve pokud i v tomto ohledu závěry správních orgánů obstojí, rozhodne městský soud také o návrhu žalobkyně na moderaci uložené sankce.“

43. Žalovaný ve svém rozhodnutí k námitkám směřujícím do výši trestu uvedl:

„K argumentaci o snížení horní sazby pokut u jednotlivých přestupků zákonem č. 304/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o silniční dopravě, lze říci, že dopravce pomijí především skutečnost, že k této změně přistoupil zákonodárce z důvodu nově zavedené asperační zásady zákonem o odpovědnosti za přestupky. Dle této zásady 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. Pokud by tedy ke snížení nedošlo, bylo by možné v tomto případě uložit pokutu do výše 750 000 Kč, po snížení je maximální částka 525 000 Kč.“

A dále že dopravce „se dopustil šestkrát přestupku podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby přeprava byla poskytnuta vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby a rovněž čtyřikrát přestupku podle ust. 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě při šesti různých kontrolách a jako odvolací orgán při uložení sankce přihlédl k souběhu všech šesti přeprav a za všechny projednané přestupky uložil pokutu ve výši 525 000 Kč.“

44. Za přestupek podle ust. § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017, bylo možné uložit pokutu až do výše 100 000 Kč. Po novele do výši 70 000,- Kč.
45. Za přestupek podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017, bylo možné uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Po novele do výši 350 000,- Kč.
46. Ust. § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
47. Dle odst. 2, *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.*
48. Z rozhodnutí žalovaného se podává, že trest uložil za použití horní sazby dle ust. § 41 odst. 2, která dle žalovaného za použití nového zákona umožňovala uložit sankci 525 000 Kč (350 000 plus polovina 350 000 Kč tj. 175 000 Kč). Soud má tedy za to, že použil správně novější právní úpravu, která byla pro žalobkyni výhodnější, avšak nesprávně ji aplikoval, jak bude uvedeno níže.
49. Soud upozorňuje na to, že ust. § 41 odst. 2 umožňuje zvýšit horní sazbu *nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*
50. Jazykový výklad slovního spojení *součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky* skutečně umožňuje dvojí interpretaci. První je součet horních sazeb za všechny jednotlivé spáchané přestupky, což by u žalobkyně představovalo součet všech 10 přestupků, což by dle nového zákona představovalo až částku přes dva miliony korun (6 krát 350 000 a 4 krát 70 000).
51. Druhý jazykový výklad vede k závěru, že se jedná o součet horních sazeb přestupků ve smyslu „druh přestupku“, což by dle nového zákona představovalo pouze částku 420 000 Kč (350 000 plus 70 000 Kč). Soud má za to, že je potřeba se přiklonit k této variantě, jak výslovně uvedl NSS, jelikož je tento výklad pro žalobkyni příznivější a jelikož je tento výklad logickým. Opačný výklad by totiž dovolil v podstatě uložit trest do výše kumulačního trestu, což by zcela popřelo zásadu absorpční upravenou v ust. § 41 odst. 1 zákona. Ta se používá při ukládání souhrnného nebo úhrnného trestu za vícero přestupků, s tím že *tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem*

tykajícím se dřívějšího trestného činu“, jak se podává z rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 As 28/2009 – 62. Soud má za to, že zostřující zásada nemůže zcela popřít zásadu absorpční.

52. Za této situace však byla pokuta ve výši 525 000 Kč uložena přes zákonnou horní sazbu (420 000 Kč), jak bylo uvedeno shora.
53. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně tuto vadu nenamítala, soud k ní nemohl přihlédnout, viz rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2020, č.j. 10 As 156/2018 – 110, jehož právní věta zní: *„Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřiblíží k neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).“*
54. Pokud se týká druhé žalobní námitky napadající postup dopravního úřadu při provádění kontroly a samotný protokol o kontrole, soud rovněž odkazuje na rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15A 91/2019-47 a ze dne 8. 4. 2021, č.j. 17A 8/2019 – 62, ve kterých dospěl NSS k závěru, že žalobní námitky jsou nedůvodné a postup dopravního úřadu byl zákonný.
55. K tomuto tématu se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterém uvedl:

„37. Soud předně přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod prvním žalobním bodem, jimiž žalobce poukazoval na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výslech kontrolující osoby. Předesílá, že se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval, přičemž na dříve vyslovených závěrech setrvává (z poslední doby srov. např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 190/2019 – 50, či ze dne 5. 10. 2020, čj. 10 A 187/2019 - 51), neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat a vychází z nich i v posuzované věci.

38. Soud nijak nepochybně, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu 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“. Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.

39. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

40. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních

prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

41. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v Napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobce namítána). Závěr správního orgánu prvního stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán, je pak třeba v souladu s uvedeným korigovat v tom směru, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu prvního stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení.“

56. Soud rovněž v této věci ze spisu ověřil, že protokoly o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobkyně totiž svou procesní obranu směřovala toliko do roviny právní, nikoli skutkové. Jelikož postup dopravního úřadu byl v tomto případě v podstatě stejný, ani zde soud neměl důvod odchytil se od závěrů formulovaných v těchto rozsudcích. Žalobní námitka je nedůvodná.
57. Další argumenty žalobkyně týkající se protokolu o kontrole byly vypořádány např. v recentním rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47, ve kterém byla tato problematika shrnuta následovně:

„V této věci lze poukázat zejména na rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 - 30, ve kterém Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu konstatoval, že „přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29).“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem). Jednoznačně také uvedl, že „praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájení kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají“ (pozn. potvrzení doplněno městským soudem).

94. Tyto závěry vycházejí ze smyslu a účelu provádění kontroly, kterým je zjištění skutečného (nezastřehného) stavu věci – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j.

1 As 254/2016 - 39 „skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly, to mimo jiné znamená, že řidič (případně dopravce v jedné osobě) by neměl vědět; že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že právě probíhá kontrolní jízda“. Soud tak ve shodě s výše citovanými judikatorními závěry konstatuje, že přizvané osoby (cestující) byly v nynější věci oprávněny samy provést kontrolní jízdu, a tedy ji i zahájit, a to bez nutné přítomnosti kontrolující osoby.

95. Se žalobcem lze sice souhlasit, že kontrolu (jako celek) může provádět pouze kontrolní orgán, jak ale vyplývá z citovaného rozsudku pátého senátu Nejvyššího správního soudu, kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku jejího faktického zahájení). Z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že přizvané osoby neprováděly celou kontrolu, ale jen její část v podobě uskutečnění zastřené kontrolní jízdy, o které následně vyhotovily záznamy, které jsou rovněž součástí správního spisu, přičemž následovala další část kontroly prováděná souběžně policejní hlídkou a pověřenou kontrolující osobou.

96. Takový postup není nijak v rozporu s institutem přizvané osoby zakotveným v § 6 kontrolního řádu, neboť ten přizvání jiných než kontrolujících osob vztahuje pouze k naplnění účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu), k němuž užití přizvaných osob při kontrolní jízdě nepochybně může napomoci – vzhledem k povaze kontrolované činnosti bylo v projednávaném případě potřeba provést kontrolu tak, aby žalobce nepoznal, že veze kontrolní pracovníky. Tomuto účelu přizvání jiných osob, se kterými se žalobce při činnosti kontrolního orgánu nemohl setkat, plně konvenuje.

97. Poukázat lze i na rozsudek ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, v němž Nejvyšší správní soud při posouzení obdobného případu uvedl, že „[k]ontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. (...) Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. (...) Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“

58. I osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchýlovat. Soud tedy uzavírá, že průběh kontroly ve věci žalobkyně proběhl zcela zákonným způsobem a výsledky této kontroly zachycené v kontrolním protokolu byly plně použitelné v navazujícím přestupkovém řízení. I tato žalobní námitka je tak nedůvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

59. Ani další žalobní námitky týkající se trestání nejsou důvodné. Zdejší soud se již těmito námitkami ve svých rozsudcích zabýval a osmý senát z nich bude vycházet.
60. Stran námitky neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe soud předně uvádí, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale její význam spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012 č. j. 6 Ads 129/2011-119, či ze dne 30. 10. 2014 č. j. 10 As 155/2014-33). Pokud nadto správní orgán dostatečně podrobně zdůvodní výši ukládané pokuty, není již povinen své závěry o výši sankce doplnit o specifikaci jiných skutkově shodných případů například prostřednictvím uvedení spisových značek konkrétních řízení, jež se skutkově podobají, aby ilustroval, že uložená pokuta je přiměřená a nevybočuje ze správní praxe. Soud má za to, že dopravní úřad a žalovaný shora uvedeným povinností dostaly. Nad to je soudu známo, že právní zástupce žalobkyně zastupuje mnoho takových dopravců a tedy má přehled o výši ukládaných pokut (viz rozsudek NSS ze dne 18. května 2023, 2 As 308/2021 – 48). Žalobní námitka je nedůvodná.
61. Pokud jde o námitku, podle které se žalobkyně řídila právním názorem Vrchního soudu v Olomouci, dle kterého nemělo být poskytování přepravy prostřednictvím aplikace Uber výkonem taxislužby, soud se k ní vyjadřoval již v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 10 A 116/2019 v bodě [30], kde uvedl, že *„od druhé poloviny roku 2017 bylo právní povědomí ohledně poskytování přeprav přes aplikaci Uber již na podstatně vyšší úrovni než dříve a daná problematika byla značně medializovaná (např. v souvislosti s mediálně sledovaným projednáváním návrhu zákona č. 304/2017 Sb. ze dne 16. 8. 2017 účinného od 4. 10. 2017 na půdě Poslanecké sněmovny, které probíhalo od začátku roku 2017 do srpna 2017 a který se týkal mj. odstranění nedostatků dosavadní právní úpravy ve vztahu k provozování taxislužeb1). Úměrně tomu se rovněž vyvíjela soudní judikatura, která postupně reagovala na otázky, které vyvstaly a souvisely s poskytováním této formy přepravy. Neobstojí proto tvrzení, že žalobce spoléhal na právní závěry učiněné v usneseních Vrchního soudu v Olomouci, dle nichž přeprava skrze aplikaci Uber není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní přepravu v oblasti dopravy.“* Názor Vrchního soudu v Olomouci byl následně překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 291/2016, a samotné usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 7 Cmo 185/2017 bylo následně zrušeno náležením Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17 (N 178/91 SbNU 217). Je nutné též zdůraznit, že žalobkyně se přestupků dopustila z větší části po vydání rozsudku kasačního soudu sp. zn. 9 As 291/2016 ze dne 31. 10. 2017, který lze dle NSS považovat za zásadní pro posouzení trestnosti jednání.
62. K námitce, že pokuty za dané přestupky v případě porušování pravidel pro taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber byly správními orgány postupně zvyšovány, se městský soud rovněž vyjadřoval již v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018-49, kde uvedl, že *„je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud v rámci zákonodárcem svěřeného správního uvážení dozorový orgán nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno právní posouzení vytýkaného jednání. Jestliže však určitý fenomén nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, je zcela na místě, pokud dozorový orgán přistoupí k jeho přísnějšímu postihu.“*

63. K námitce, že při stanovení výše pokuty žalovaný uvažuje o dopravcích jako o organizované skupině, což bez dalšího zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku, soud uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný uvažoval o žalobkyni jako členu organizované skupiny pouze při svých úvahách o postupném zvyšování trestů, nikoliv jako o přitěžující okolnosti.

64. NSS ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2023, č.j. 10 As 39/2021 – 41, uvedl:

„[20] Přesvědčivé není ani stěžovatelčino tvrzení, že jí nelze přičítat účast v organizované skupině dopravců platformy Uber, kteří navíc nejsou žádnou zločineckou skupinou. Soud připouští, že není zcela vhodné označovat tyto dopravce za organizovanou skupinu, neboť toto spojení se obvykle používá právě pro organizovanou zločineckou skupinu podle trestního práva. Soud ale zároveň chápe, proč ministerstvo k tomuto označení přistoupilo. Dopravci, kteří nabízejí své služby na platformě Uber, nevykonávají svou činnost samostatně. Platforma jim nejen poskytuje široké právní zázemí a zastoupení, ale má i rozhodující vliv na podmínky poskytovaných služeb: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplátí dopravci, a také kontroluje kvalitu vozidel či chování řidičů (rozsudek ve věci Uber Spain, bod 39). Ministerstvo označením organizovaná skupina upozorňovalo právě na toto zvláštní seskupení dopravců. Nešlo tedy o obvinění ze zapojení do organizované zločinecké skupiny.“

65. Tato skutečnost tedy nemůže založit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

66. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, v nichž žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýkala, že jako přitěžující okolnosti byly vzaty skutečnosti, které samy o sobě zakládají skutkovou podstatu jiného přestupku a jsou postižitelné jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Odůvodnění výše pokuty je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné.

67. Městský soud v Praze neshledal takový postup nezákonným například v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č.j. 3 A 200/2019 – 47, nebo ve svém recentním rozsudku ze dne 20.10.2021, č.j. 6 A 101/2019 – 37. K této otázce se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020, ve kterém uvedl:

„Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení přitěžujících okolností. K tomu kasační soud uvádí, že výčet přitěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřipustné jen tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu. K ničemu takovému však v nyní posuzované věci nedošlo.“

[33] Magistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily

závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.“

68. Osmý senát s těmito závěry souhlasí a žalobní námitky rovněž shledává nedůvodnými.
69. Soud neshledal důvodnou ani částečnou procesní námitku týkající se těchto přitěžujících okolností, tedy že tyto skutečnosti nebyly předmětem přestupkového řízení, a to s ohledem na to, že předmětem přestupkového řízení jsou vždy i přitěžující okolnosti a s ohledem na to, že žalobkyně sama ani v žalobě neuvádí, že by zjištění ohledně těchto okolností byla v rozporu se spisem, resp. že k nim nedošlo. Bylo na žalobkyni, aby v případě vytýkaného nesplnění povinností prokázala, že tyto povinnosti splnila, což mohla učinit i v odvolacím řízení nebo v žalobě.
70. V další žalobní námitce napadala žalobkyně výši pokuty a to z důvodu, že nebyly zohledněny její majetkové poměry. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020 zabýval v podstatě stejnou námitkou žalobkyně a uvedl v něm:

„[34] Stěžovatel také uvedl, že správní orgány se při ukládání pokuty nedostatečně vypořádaly s jeho osobními a majetkovými poměry. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Dodal přitom, že citované usnesení je částečně překonáno vývojem právní úpravy. U podnikající fyzické osoby mají správní orgány přihlížet k osobním a majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Jedná se o vyjádření zásady individualizace ukládaného trestu.

[35] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 - 133 platí, že odmítne-li účastník řízení doložit nebo nedoloží-li své majetkové poměry, je správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Nevede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán učinit základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení i na základě odhadu (tzn. do určité míry obdobně jako trestní soud při posouzení majetkových poměrů pachatele odhadem při určování výměry peněžitého trestu; obdobně též rozsudky ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017 - 33, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 As 311/2017 - 41).

[36] Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej magistrát požádal již v oznámení o zahájení řízení. V oznámení jej současně poučil o případné nutnosti stanovení majetkových poměrů odhadem, nebude-li stěžovatel v tomto směru se správním orgánem spolupracovat, což se také stalo. Magistrát proto v rozhodnutí pouze obecně uvedl, proč nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Žalovaný při hodnocení možné likvidační intenzity výše pokuty provedl odhad, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce je podnikající fyzickou osobou. Při odhadu zohlednil v té době aktuální výši průměrné hrubé mzdy a vzal v potaz rovněž dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. magistrátem citovaný rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 - 41, v němž soud nehledal pokutu v totožné výši uloženou v roce 2006 při provozování taxislužby v Praze za likvidační). Postupu žalovaného, který za dané situace a pasivity stěžovatele využil alespoň odhadu stěžovatelových majetkových poměrů, proto v obecné rovině nelze nic vytknout. Namítá-li stěžovatel, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měl v průběhu správního řízení poskytnout základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodným

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

způsobem doložit či umožnit správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008 - 133, bod 38). Úroveň součinnosti účastníka řízení tak do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům. Stále však platí, že při stanovení výše pokuty měly správní orgány zohlednit především nestálost rozhodovací praxe.

[37] Hodnocení městského soudu je v této části třeba korigovat, neboť stěžovatel likvidační charakter pokuty v odvolání namítal. Stejně tak předpokladem pro uplatnění závěrů usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008 - 133 není jen aktivita účastníka řízení. Právě pro případy jeho pasivity a nemožnosti vycházet z jiných údajů vyslovil Nejvyšší správní soud právo správního orgánu stanovit osobní a majetkové poměry účastníka řízení odhadem.“

71. S ohledem na shora uvedený judikát považuje soud námitku žalobkyně namítající likvidační výši pokuty za nedůvodnou. Likvidační charakter pokuty je totiž nutné zvažovat vždy s ohledem na konkrétní majetkové poměry pachatele. Pokud žalobkyně žádné informace ohledně svých majetkových poměrů neuvedla ani ve správní řízení, ani ve správní žalobě, a pokud neuvádí ani žádné informace o svých majetkových poměrech, které by mohl správní orgán zjistit sám, například nahlédnutím do veřejných rejstříků, nemůže se likvidačního charakteru pokuty dovolávat, a žalobní námitka je tak nedůvodná.
72. Co se týče námítky nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí, i s touto námitkou se vypořádal NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020, ve kterém uvedl:

„[38] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti namítl, že překročení zákonných lhůt pro vyřízení věci v přestupkovém řízení, tedy řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zakládá povinnost správního orgánu zabývat se touto okolností při posuzování výše pokuty.

[39] Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ovšem neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud proto již dříve dospěl k závěru, že „tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“ (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, bod 21). Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky. Rozhodnou-li se však délku správního řízení zohlednit, musí své úvahy zřetelně promítnout do odůvodnění rozhodnutí.

[40] Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 30. 5. 2018, kdy bylo stěžovateli prostřednictvím zástupce doručeno oznámení o zahájení řízení, a ukončeno dne 13. 6. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatele předložil magistrát žalovanému dne 18. 6. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 9. 5. 2019. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 správního řádu, sice nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Stěžovatel navíc zákonnými prostředky podle

správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku stěžovatel nepřispěl. Podle Nejvyššího správního soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.“

73. Osmý senát má za to, že na tyto závěry lze odkázat i v tomto případě, ačkoliv řízení trvalo delší dobu. Soud však vzal v úvahu, že se jednalo o složitější případ (více skutků) a vyhodnotil žalobní námitku jako nedůvodnou. Soud nad rámec shora uvedeného doplňuje, že pokud ve svém rozsudku ze dne 15. prosince 2021, č.j. 8 A 103/2019 uvedl, že je *potřeba vzít v úvahu také dobu, která uplynula od spáchání přestupků, tak jak se toho dožaduje žalobce*, učinil tak právě s ohledem na skutečnost, že osmý senát žalobou napadené rozhodnutí zrušil a žalobce se v tomto případě dočká pravomocného rozhodnutí ve věci po déle než 4 letech, což je dle soudu nutno vzít v potaz při následném ukládání trestu.
74. Žalobkyně dále navrhla soudu postup dle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. tedy moderaci pokuty, dle kterého *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
75. NSS se moderačním právem soudu zabýval v recentních rozsudcích týkajících se jiných dopravců služby Uber a například ve svém rozsudku ze dne 9. 11. 2023, č.j. 3 As 84/2022-38, ve kterém uvedl:

[12] Ukládání trestu musí splňovat nejen podmínku zákonnosti trestu, ale i jeho individualizace. Při posuzování zákonnosti uloženého trestu správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení druhu a výše trestu zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši trestu jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). V rámci moderačního práva naopak správní soud zkoumá, zda (u rozhodnutí, které z hlediska zákona obстоjí) nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce pachateli uložen takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.

„.... Správní trest přitom musí působit na pachatele přestupku výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání (tzv. preventivní funkce). Současně musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil (tzv. represivní funkce).“

76. Soud má za to, že žalobkyně neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dojít k závěru o tom, že došlo k excesu při individualizaci trestu a že jeho výměra je z tohoto důvodu nepřiměřená.. Soud proto nevyhověl ani návrhu žalobkyně na snížení výše pokuty.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

77. Ze shora uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu neshledal důvodnou a v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
78. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžného výkonu úřední činnosti.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 13. března 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.