



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Marcelou Rouskovou ve věci

žalobce: **P. H.**
bytem x
zastoupený Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1
zastoupen JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem
sídlem Na Příkopě 853/12, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2019 č. j. MHMP 2223850/2019

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora specifikovaného rozhodnutí, kterým bylo podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), částečně změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, odboru životního prostředí, dopravy a rozvoje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 11. 2018 č.

j. P10-061704/2018, kdy v části výroku I. slova „jako fyzická osoba úmyslně vykonal“ byla nahrazena slovy „jako fyzická osoba úmyslně vykonával“, dále v části téhož výroku slova „v rozporu s § 21c odst. 1 zákona“ byla nahrazena slovy „v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě“, dále v části téhož výroku slova „podle ustanovení § 34e odst. 4 písm. c)“ byla nahrazena slovy „podle ustanovení § 34e odst. 5 zákona o silniční dopravě“, dále v části téhož výroku slova „pokuta ve výši 50.000,- Kč“ byla nahrazena slovy „pokuta ve výši 20.000,- Kč (slovy dvacetisícikorunčeských)“, a dále v části téhož výroku slova „na dobu dvou let“ byla nahrazena slovy „na dobu jednoho roku“, ve zbylé části bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.

2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 34e odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále také zákon o silniční dopravě), kterého se dopustil tím, že dne 8. 11. 2017 při přepravě uskutečněné v čase od 21:43 hod. do 21:51 hod., v rozporu s ust. § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonával práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.
3. Žalobce namítal, že kontrola předcházející správnímu řízení byla zahájena a provedena nezákonně, byl porušen zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a to tím, že kontrola žalobce byla zahájena nástupem tzv. „cestující“, tj. přizvané osoby, která provedla tzv. kontrolní nákup (tj. utajený nákup) a v průběhu kontrolního úkonu zjišťovala, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Žalobce měl za to, že takové úkony přizvaná osoba provádět nemohla, neboť k nim není nadána zákonným zmocněním, ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Poukázal na ust. § 2, § 4 odst. 1 a 2, § 5, § 6 odst. 1 a 2 a § 8 písm. b) kontrolního řádu, dle kterých pravomoc k provádění kontrol mají pouze kontrolní orgány a nikdo jiný, až po zahájení kontroly se přizvané osoby mohou účastnit na kontrole, z podstaty věci nelze přizvané osoby využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol (tj. zahájení kontroly), zvláště když je kontrolní orgán k provádění takových kontrolních úkonů nadán. K tomu odkázal na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu a na odbornou literaturu. Kdyby tomu tak bylo, stíral by se institut přizvané osoby s institutem kontrolující osoby. Nadto nebylo správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvané osoby na dané kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly ve smyslu § 6 odst. 1 kontrolního řádu, což je však podstatná podmínka. S ohledem na nezákonnost provedené kontroly nelze jako důkaz k prokázání viny žalobce použít kontrolní protokol, v důsledku toho je i napadené rozhodnutí, které konstatuje vinu žalobce a stanoví správní trest, jako celek nezákonné.
4. Nesouhlasil s tím, že by protokol o kontrole byl a priori nadán pravdivostí a správností, jeho závěry nelze bez dalšího považovat za pravdivé, aniž by bylo v přestupkovém řízení provedeno řádné dokazování, jde o širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“). Není možné, aby správní orgán vycházel pouze z protokolu o kontrole, správní orgán I. stupně postupoval nezákonně, pokud neprovedl výslechy kontrolující osoby a přizvané osoby. Žalobce přitom od počátku rozporoval provedení kontroly, měl právo na výslech svědků, a to k osvětlení průběhu kontroly a k tomu, zda byla účast přizvaných osob na kontrole žalobce vůbec potřebná.
5. Měl za to, že v průběhu správního řízení nebylo řádně prokázáno naplnění skutkové podstaty daného přestupku, zejména pak jejího podstatného znaku, který vyžaduje ust. § 34e odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), tj. výkonu práce řidiče taxislužby. Zákonná ustanovení, z jejichž

porušení byl žalobce uznán vinným, obsahují sloveso vidu nedokonavého („vykonává“), kterým zákonodárce míní jednání opakované nebo trvající (resp. soustavné), nikoli jednání jednorázové, jehož se lze dopustit uskutečněním jediné jízdy. Pokud by zákonodárce zamýšlel stíhat již jen jednorázový výkon práce řidiče taxislužby bez oprávnění, pak by jistě volil vyjádření slovesným videm dokonavým. Je zřejmé, že žalobci nebylo prokazováno a prokázáno, že vykonával práci řidiče taxislužby ve smyslu ust. § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě. O soustavnosti není ve správním spisu žádný důkaz, bylo prokazováno pouze jedno jednání krátkého rozsahu omezené v čase a místě, to však k prokázání viny žalobce za vytykaný přestupek nestačí. Žalovaný podle žalobce nesprávně dovozuje, že k naplnění skutkové podstaty došlo a postupuje při výkladu právní normy v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) i Městského soudu v Praze, přičemž tato judikatura se zabývá výkladem slovesného pojmu „vykonává“, resp. daného slovesného vidu. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 As 50/2017-32, rozsudek téhož soudu ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003-51 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018 č. j. 4 A 29/2016-48. Argumentoval též systematickým výkladem dané právní normy. Odkaz žalovaného na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 11. 1996 č. j. 7 A 43/94 považoval za nepřipadný, neboť tento rozsudek neposuzoval výklad pojmu „vykonávání práce“ a vycházel z podstatně odlišné úpravy tam řešeného přestupku. Skutečnost, že správní orgány nejsou schopny příslušné soustavné přestupkové jednání postihnout, nemůže být podle žalobce důvodem pro výklad zákona v neprospěch obviněného z přestupku, což potvrdil též Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 6. 2018 č. j. 4 A 29/2016-48. I v případě možnosti dvojího výkladu zákona by musel být zvolen výklad pro žalobce příznivější.

6. Namítal, že mu byla uložena nezákonná sankce, neboť i když žalovaný původní sankci snížil, postupoval přitom nezákonně a v rozporu se svojí rozhodovací činností. V obdobných případech totiž žalovaný ukládá pokutu ve výši 10 000 Kč bez současného uložení trestu zákazu činnosti, jak tomu bylo např. v rozhodnutích ze dne 25. 10. 2019 č. j. MHMP 2194341/2019 a ze dne 18. 11. 2019 č. j. MHMP 2322609/2019, která se skutkově od jednání žalobce neodlišují. V dané věci tak jde o libovůli správního orgánu, rozhodnutí je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Žalovaný nijak nezdůvodnil a neprokázal, z čeho u žalobce dovozuje reálnost hrozby pokračování v nezákonné činnosti, když mu ani nebylo známo, že by se žalobce dopouštěl protiprávního jednání opakovaně. Úvahy žalovaného ohledně trestu zákazu činnosti jsou pouze vágní, obecné, netýkající se konkrétní situace žalobce, nejsou podloženy žádnou statistikou, ani jinými důkazy. Uložení správního trestu zákazu činnosti dle ust. § 34e odst. 6 zákona o silniční dopravě je fakultativní a odvislé na správním uvážení žalovaného jakožto trestního tribunálu ve smyslu čl. 6 Úmluvy, musí být předvídatelné a souladné s jeho rozhodovací činností. Žalovaný tak nepostupoval, neboť ve shodných jiných případech tento trest neuložil. Jde o překročení správního uvážení, neboť se při jeho uložení nevypořádal s konkrétními okolnostmi daného případu, bez relevantních zjištění nelze jen paušálně dovozovat, že uložení tohoto trestu je nutné.
7. Poukázal rovněž na to, že žalovaný se vůbec nezabýval jeho majetkovými poměry, uvedl pouze obecnou tezi o nelikvidační výši pokuty a osobě v produktivním věku. Rozhodnutí proto považoval žalobce za nepřezkoumatelné.
8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že skutková věta splňuje zákonné požadavky, tedy údaj o místě, době i způsobu spáchání, je v ní také uvedeno, že šlo o přepravu objednanou přes aplikaci Uber, přičemž popis skutku je jasný a nezaměnitelný. Dále žalovaný

vedl, že dle jeho názoru ani gramatickým výkladem § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě nelze dovodit, že musí jít u daného přestupku o opakované porušení povinnosti; souslovím „*vykonává práci řidiče taxislužby*“ je míněn každý okamžik výkonu takové činnosti, tedy i činnost probíhající (nedokončená). Žalovaný k tomu odkázal na rozsudky č. j. 10 As 298/2016-24 ze dne 29. 9. 2018, č. j. 5 As 51/2007-105 ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 39/2009-81 ze dne 20. 8. 2009, č. j. 9 Azs 84/2014-37 ze dne 3. 4. 2014 a č. j. 10 As 298/2016-24 ze dne 29. 3. 2018.

9. Dále odkázal na bohatou a ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky 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 13. 9. 2016 č. j. 9 As 31/2007-87, ze dne 26. 10. 2016 č. j. 6 As 159/2016-40, ze dne 14. 6. 2017 č. j. 1 As 254/2016-39 nebo ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50, ve kterých právní zástupce žalobce nebyl s totožnou argumentací nikdy úspěšný. Daná žalobní námitka tak nemůže obstát, neboť postup žalovaného byl opětovně potvrzen výše uvedenými rozhodnutími jako postup zákonný a v souladu s kontrolním řádem. Závěrem žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
10. Žalobce v replice znovu poukázal na novelu ust. § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě a uvedl, že zákon č. 115/2020 Sb., vyhlášený 24. 3. 2020, nahradil v daném ustanovení nedokonavý vid slovesa „*vykonává*“ za dokonavý vid slovesa „*vykoná*“. Tím podle žalobce potvrdil i správnost závěrů Městského soudu v Praze v rozsudku č. j. 4 A 29/2016-48. Oproti žalovanému je pak přesvědčen, že je možno vycházet ze závěrů NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35, neboť i v případě žalobce byla řešena problematika „*vykonávání práce*“ řidiče taxislužby, tedy opakovaná činnost. Žalovaným odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 2 A 40/2016-44, považuje za nesprávný, neboť zde došlo k rozšíření skutkové podstaty přestupku a výkladu právní normy v neprospěch obviněného. Podle žalobce je správní orgán povinen (v případě nesoučinnosti obviněného) postupovat ohledně zjištění osobních poměrů obviněného obdobně jako soud v trestním právu (§ 68 odst. 4 t. z.), pokud zde chybí odpovídající právní úprava přestupková. Na přestupky, stejně jako na trestné činy, dopadá úprava v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, proto je třeba u nich uplatňovat i shodné principy a postupy. I soudní judikatura dovodila, že v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis přestupkového práva neřeší daný postup a analogie není k újmě obviněného z přestupku. Podle žalobce posuzoval žalovaný nesprávně výši pokuty jen dle likvidačního efektu a podle závažnosti přestupku. Žalobce s odkazem na rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013 č. j. 7 As 188/2012-25, uvedl, že i pokuta při dolní hranici zákonného rozpětí může být citelným zásahem do majetkové sféry jednotlivce. Správní orgány přitom nehodnotily nijak konkrétně poměry žalobce a jako fyzické osobě mu uložily pokutu ve výši skoro poloviny zákonné sazby. Úvahu o splácení pokuty je přitom povinen správní orgán provést z úřední povinnosti, a to v kontextu hodnocení majetkových poměrů žalobce. Podle žalobce pak nelze vyloučit nějakou polehčující okolnost (zde dodatečného získání příslušného oprávnění) jen proto, že není v § 39 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uvedena, ani se žádné z uvedených neblíží; výčet polehčujících okolností je demonstrativní. Dodatečné získání oprávnění je za polehčující okolnost považováno Ministerstvem dopravy, jako odvolacím orgánem ve věcech rozhodovaných na prvním stupni žalovaným, proto tato správní praxe by měla být žalovanému známa. Podle žalobce je zcela nepodloženým závěr žalovaného, že žalobce poskytoval taxislužby bez oprávnění 3 měsíce po spáchání přestupku, neboť až po 3 měsících od spáchání přestupku získal příslušné

oprávnění. Takový závěr je spekulací, je nezákonný a porušuje právo obviněného na spravedlivý proces; žalovaný dovozuje protizákonnou činnost žalobce bez důkazů.

11. Žalovaný v doplnění vyjádření poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019-32, kterým došlo k potvrzení jeho výkladu slovního spojení „vykonává práci řidiče taxislužby“.
12. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“)], při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
13. Při jednání konaném před zdejším soudem dne 11. 10. 2022 právní zástupci žalobce a žalovaného setrvali na svých právních názorech a procesních stanoviscích.
14. Ve správním spise se pro daný případ nalézají tyto podstatné dokumenty: kontrolní protokol č. T/20171108/1/FK ze dne 8. 11. 2017, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. P10-061704/2018 ze dne 26. 11. 2018, odvolání žalobce ze dne 26. 11. 2018, žalobou napadené rozhodnutí č. j. MHMP 2223850/2019 ze dne 6. 11. 2019.
15. Ze správního spisu vyplynulo, že dne 8. 11. 2017 uskutečnili kontrolní pracovníci žalovaného kontrolu žalobce při řízení motorového vozidla tov. zn. Peugeot, poznávací značky x, přičemž kontrolní přeprava byla objednána prostřednictvím mobilní aplikace Uber a byla zahájena v ulici Truhlářská 23, Praha 1 a ukončena v ulici Košická 10, Praha 10, přičemž řidič (žalobce) nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. O kontrole byl následně sepsán protokol č. T/20171108/1/Fk, dle kterého žalobce vykonal tuto přepravu v Praze za úplatu (99,64 Kč) pod obchodním jménem dopravce Rivica s. r. o. Podle kontrolního protokolu žalobce neměl oprávnění řidiče taxislužby. Při kontrole byla pořízena též fotodokumentace z kontroly.
16. Správní orgán prvního stupně vydal dne 26. 11. 2018 rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, za což mu byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a zákaz činnosti na dobu dvou let. Správní orgán prvního stupně na základě zákona o silniční dopravě a provedeného dokazování dospěl k závěru, že žalobcem poskytnutá služba přepravy objednaná prostřednictvím aplikace Uber naplňuje zákonné znaky taxislužby, proto bylo povinností žalobce mít oprávnění řidiče taxislužby. Proti rozhodnutí správního orgánu podal žalobce dne 26. 11. 2018 odvolání, žalovaný následně žalobou napadeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a ve zbylé části ho potvrdil.
17. Soud posoudil předmětnou věc následovně:
18. Podle § 93 odst. 1 písm. a) a b) zákona o odpovědnosti za přestupky *ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, b) právní kvalifikace skutku, (...).*
19. Podle § 15 zákona o odpovědnosti za přestupky *k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje zavinění. Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. (odst. 1) Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel a) chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, nebo b) věděl, že svým jednáním může*

porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn. (odst. 2) Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí, nebo b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. (odst. 3).

20. Podle § 5 kontrolního řádu: *Kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. (odst. 1) Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba. (odst. 2) Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně. (odst. 3)*
21. Podle § 6 kontrolního řádu: *Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). (odst. 1) Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. (odst. 2) Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. (odst. 3)*
22. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě: *Dopravce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).*
23. Podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.*
24. Podle § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě, *ve znění účinném do 30. 9. 2020, práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby uděluje na žádost dopravní úřad příslušný podle místa trvalého, dlouhodobého, přechodného nebo jiného povoleného pobytu žadatele, pokud je žadatel starší 21 let a spolehlivý podle § 9 odst. 3. K žádosti žadatel přiloží fotografii, která svým provedením odpovídá požadavkům zákona o občanských průkazech.*
25. Podle § 34e odst. 5 zákona o silniční dopravě *lze za přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) uložit pokutu do 50 000 Kč.*

26. Žalobce namítal nezákonnost provedené kontroly, zejména s ohledem na její provedení přízvanou osobou, a v důsledku toho nezákonnost protokolu o kontrole, který byl v řízení použit jako důkaz. K tomu soud uvádí, že tyto právní otázky již byly zdejší soudem a dalšími soudy ve správním soudnictví ve skutkově obdobných věcech řešeny opakovaně, přičemž soud v projednávané věci neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit. Jedná se např. o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021 č. j. 15 A 2/2020-72, ze dne 28. 1. 2021 č. j. 6 A 98/2018-32, ze dne 26. 2. 2018, č. j. 11 A 169/2017-22, ze dne 4. 4. 2018, č. j. 3 A 177/2017-22 či ze dne 21. 5. 2018, č. j. 8 A 39/2018-24. Závěry Městského soudu v Praze potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018-52, nebo v rozsudku ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018-30. Tyto závěry jsou následující.
27. Soud se neztotožnil s názorem, že by přízvaná osoba nebyla oprávněna provádět kontrolní úkony nebo část kontroly, a to včetně zahájení kontroly nástupem cestující a kontrolního nákupu. Kontrolní řád, ani jiný právní předpis takový postup nevylučuje, z ust. § 5 a § 6 kontrolního řádu nelze dovodit, že by kontrolu mohl provádět jen pověřený kontrolní pracovník nebo že by kontrolní úkon musel probíhat jen za jeho účasti. Kontrolní řád přitom výslovně v ust. § 6 umožňuje, aby se kontroly účastnila též přízvaná osoba, z čehož vyplývá, že takovou osobu lze využít též k provedení jednotlivého kontrolního úkonu. K tomu se výslovně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50, kde uvedl: *„NSS souhlasí se stěžovatelem, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přízvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Pokud by se přízvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přízvané 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.“* V této souvislosti je třeba uvést též rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, v němž shledal následující: *„Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení.“*
28. Ze správního spisu, též vyplývá, že kontrola byla v dané věci řádně zahájena ve smyslu ust. § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, neboť dle protokolu o kontrole č. T/20171108/1/Fk bylo bezprostředně po provedení kontrolního úkonu (kontrolní jízdy) žalobci předloženo pověření kontrolující osoby Mgr. Froňka; žalobce tuto skutkovou okolnost ani nijak nezpochybnil. Nevznikají pochyby ani o účelnosti účasti přízvaných osob, neboť z povahy věci by kontrolovaná osoba neměla vědět o probíhající kontrolní jízdě. K tomu rovněž viz rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50: *„Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přízvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přízvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly.“*

V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. Jemelka, L. - Vetešník, P. - Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Převážně by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu).“

29. Ve smyslu těchto žalobních námitek tedy nezákonnost provedené kontroly, ani protokolu o kontrole dána není, nejedná se o nezákonný důkaz.
30. V návaznosti na shora uvedené žalobce namítal též nedostatečně provedené dokazování, kdy zpochybňoval, že bylo postačující vycházet pouze z protokolu o kontrole. V této souvislosti soud odkazuje na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021 č. j. 17 A 8/2019-62, ze dne 28. 1. 2021 č. j. 10 A 116/2019-49, ze dne 5. 10. 2020 č. j. 10 A 190/2019-50, ze dne 25. 11. 2021 č. j. 15 A 2/2020-72 či ze dne 25. 11. 2021 č. j. 14 A 76/2019-39, ve kterých se již podstatou této námitky opakovaně zabýval a neshledal jí opodstatněnou z následujících důvodů, které se plně uplatí též v posuzované věci.
31. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v ust. § 3 správního řádu, *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 znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.
32. 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.
33. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008 č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015 č. j. 5 Ads 92/2015-24, nebo ze dne 31. 7. 2019 č. j. 6 As 29/2019-32) vyplývá, že 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.
34. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil, žalovaný pouze odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2017 č. j. 7 As 146/2016-29, dle kterého protokol o kontrole je veřejnou listinou a není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno. Žalovaný tak možnost zpochybnění protokolu o kontrole výslovně připustil.

35. Soud považuje za stěžejní, že protokoly o kontrole ze dne 24. 10. 2017 č. j. T/20171024/1/Fk a č. j. C/20171024/1/Fk a jejich přílohy (záznam z kontrolní jízdy, faktura) 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 žalobce tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnil v tom směru, že by z těchto podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti, nebo že skutkový stav byl zjištěn neúplně. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové. Rovněž je třeba poukázat na to, že protokoly o kontrole nebyly v dané věci jediným důkazem, neboť dalšími důkazy provedenými správním orgánem prvního stupně při ústním jednání byla též fotodokumentace, záznam z kontrolní jízdy, faktura na částku 99,64 Kč a rozpis jízdného.
36. Soud má za to, že shora uvedenými důkazy byl skutkový stav zjištěn v rozsahu odpovídajícím požadavkům ust. § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Za tohoto stavu věci správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k výsledku kontrolující osoby či přizvané osoby, na které žalobce poukázal teprve v žalobě (provedení těchto důkazů v řízení před soudem však nenavrhoval). Správnímu orgánu prvního stupně ani žalovanému tedy nelze v žádném ohledu vytýkat, že by se snad s výsledkem kontrolující (resp. přizvané) osoby nijak nevypořádali, neboť žalobce takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sám vůbec nevznésl. Lze shrnout, že soud neshledal dané námitky týkající se provedení dokazování za opodstatněné.
37. Z ust. § 93 odst. 1 písm. a) a b) zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že výroková část rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, musí kromě dalších stanovených náležitostí obsahovat též popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, a dále právní kvalifikaci skutku. Údaje definující skutkový děj jsou rozhodné z hlediska určení totožnosti skutku, což vylučuje možnost jeho záměny s jiným skutkem a zamezuje tedy i možnosti opakovaného postihu za týž skutek (*ne bis in idem*). Soud má za to, že v daném případě byly požadavky za dostatečnou určitost výroku napadeného rozhodnutí naplněny, příslušný údaj o konkrétních maximálních sazbách vycházejících z nařízení není jeho nezbytnou součástí, zřejmá nesprávnost v něm uvedená nezpůsobuje nezákonnost, ani nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Opačný přístup by byl přepjatým formalismem. Daná námitka tudíž není důvodná.
38. Klíčovou otázkou sporu mezi účastníky řízení je především aplikace a výklad § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020.
39. Žalobce v nynější věci staví svou argumentaci v podstatě jen na skutečnosti užití nedokonavého vidu slovesa v sankčním ustanovení, přičemž této jazykové argumentaci nemůže soud vedle jiných výkladových metod, vedoucích soud k odlišné interpretaci zákonného ustanovení od žalobce, přisvědčit (srov. zejména výklad logický a teleologický). Je nepochybné, že smyslem a účelem ustanovení, které je předmětem sporu v této věci, je ochrana práv (života, zdraví, majetku) cestujících a dalších účastníků silničního provozu. Bylo by proto zcela v rozporu s logikou, aby jedna (první) jízda řidiče taxislužby nemusela naplňovat uvedený účel zákonného ustanovení (na který správně poukázal již žalovaný), zatímco druhá a další přeprava již musela. Soud tak nepřisvědčuje námitce žalobce o možném dvojím výkladu § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2020.

40. Soud naopak při posouzení této stěžejní žalobní námitky přisvědčil argumentaci žalovaného. Vyšel přitom zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20 (zejména body 33. až 35). Ústavní soud v uvedené věci posuzoval skutkově obdobnou věc týkající se stejného ustanovení zákona o silniční dopravě, která před soudy začala podáním žaloby tamního žalobce ke zdejšímu soudu, a kterou soud zamítl rozsudkem ze dne 27. 6. 2019, č. j. 2 A 40/2016-44. Závěry v uvedeném rozsudku posléze potvrdil i Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) rozsudkem ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019-32, ke kasační stížnosti tamního žalobce. Tvrzení žalobce, že ve věci právě uvedených na sebe navazujících rozsudků zdejšího soudu a NSS nešlo o obdobnou skutkovou věc, soud nemohl akceptovat, neboť přestože v tam uvedené věci ve skutečnosti k samotné přepravě nedošlo (klientka do vozidla nakonec nenastoupila), závěry v nich uvedené jsou zcela jistě aplikovatelné i na právě projednávanou věc, a to v důsledku uplatnění argumentu logického výkladu *a minori ad maius* (od menšího k většímu), tj. pokud uvedená argumentace platí pro jednání podle předmětné skutkové podstaty i jen ve stádiu pokusu, o to více platí v případě, že toto jednání bylo dokonáno.
41. Ústavní soud v odkazovaném nálezu k otázce použití nedokonavého slovesného vidu v předchozím znění § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, v bodě 35. konstatoval, že *„oba správní orgány, městský soud i Nejvyšší správní soud tento pojem vyložily tak, že pod vykonáváním této práce nelze rozumět pouze samotnou přepravu klienta v každém jednotlivém případě, nýbrž veškerou činnost svojí povahou spadající pod práci řidiče taxislužby. Takto viděno ovšem stěžovatel tím, že v rozhodné době pracoval pro společnost Uber, dostával od ní instrukce a také platby (\"výdělek za cestu\"), tuto činnost skutečně vykonával. Okolnost, že byla prokázána pouze jedna tato přeprava (navíc ve stádiu pokusu), na tomto závěru nic nezmění: tato přeprava totiž byla v podstatě jen indikátorem dlouhodobější činnosti vykonávané pro společnost Uber, nikoliv ojedinělou událostí. Tento závěr, ke kterému rozhodující orgány v případě stěžovatele dospěly, považuje Ústavní soud za plně odpovídající výsledkům provedeného dokazování a rovněž za závěr logický a racionální. Naopak argumentaci stěžovatele, založenou výhradně na důsledném lpění na nedokonavosti předmětného slovesného vidu (což jej vede k závěru, že nebyla-li prokázána opakovanost a soustavnost jeho činnosti, nemohl se ani dopustit daného přestupku), pokládá zdejší soud za přepjatě formalistickou a výhradně postavenou na jedné z možností gramatického způsobu výkladu, která nicméně v konfrontaci s ostatními způsoby výkladu (zejm. logický, teleologický, nebo systematický) nemůže obstát.“*
42. Důvodová zpráva k novele č. 115/2020 Sb. k tomu uvádí (novelizační bod 83): *„U některých již existujících skutkových podstat přestupků se upřesňuje jejich formulace tak, aby bylo nepochybné, že daného přestupku se řidič dopustí již při jediném provedení přepravy v rozporu se stanovenými povinnostmi.“* I na základě této skutečnosti tak Ústavní soud v bodě 34. dospěl k závěru, že *„je zjevné, že i úmyslem zákonodárce při novelizaci aplikované úpravy nebylo dosavadní úpravu obsahově změnit, nýbrž předejít případným interpretačním nejasnostem, kdy vykonáváním práce řidiče taxislužby byla míněna i jediná přeprava klienta.“* Nelze se proto ztotožnit s žalobcem v tom, že ke spáchání předmětného přestupku je zapotřebí opakované a soustavné činnosti řidiče taxislužby bez řádného oprávnění k tomu. Soud se se žalobcem neztotožnil ani v tom, že žalovaný odůvodnil dostatečnost zjištění i jen jediného jednání u přestupku zejména tím, že správní orgány mají omezenou možnost opakovat kontrolu téhož řidiče, byť to byl jeden z jeho argumentů v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jak však soud již uvedl výše v popisu obsahu napadeného rozhodnutí, žalovaný argumentoval logickým a teleologickým výkladem dané normy. K tomu soud dodává, že zákonodárce jistě nezamýšlel do zákona o silniční dopravě zahrnout skutkovou podstatu přestupku, jejíž naplnění by bylo jen velmi

složitě prokazatelné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2020, č. j. 1 A 96/2015-123, bod 53.).

43. Soud proto dospěl k závěru, že k jednoznačnému výkladu § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě lze dospět za pomoci kombinace několika standardních výkladových metod, a to zejména za použití teleologického výkladu, a dále s přihlédnutím k důvodové zprávě k novelizovanému znění uvedeného ustanovení účinného od 1. 7. 2020. Proto v dané věci již nepanují nejasnosti a nelze ani použít zásadu *in dubio pro reo*, či *in dubio pro mitius*, jak požaduje žalobce.
44. Ke stejnému závěru ohledně této právní otázky pak soud dospěl i v jiných svých rozsudcích, v nichž byli účastníci řízení zastoupeni stejnými zástupci, a to ve věcech sp. zn. 1 A 2/2020, 1 A 3/2020, 1 A 10/2020 a 1 A 12/2020.
45. Dále se soud zabýval námitkou žalobce, dle které žalovaný výši pokuty vybočil ze své správní praxe. K tomu soud uvádí, že otázka výměry uložené sankce jednoznačně podléhá správnímu uvážení správního orgánu. V souvislosti s čímž soud upozorňuje, že soudní přezkum správního uvážení je limitován na posouzení, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo zda je nezneužil a pokud tomu tak není, soud není oprávněn jakkoliv nahrazovat správní úvahu správního orgánu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Současně soud poukazuje na skutečnost, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle – její význam tak spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 10. 2014 č. j. 10 As 155/2014-33).
46. Žalobce dále namítal, že žalovaný při uložení trestu zákazu činnosti překročil správní uvážení, řádně neodůvodnil ani uložení této sankce, ani její délku. Nesouhlasil ani s výší uložené pokuty, jejíž odůvodnění rovněž považoval za nepřezkoumatelné a vytýkal žalovanému, že se nezabýval jejího majetkovými poměry. Vzhledem k provázanosti příslušných úvah se soud vyjádří k těmto námitkám současně.
47. Soud k tomu konstatuje, že dle zákona o silniční dopravě ve spojení se zákonem o odpovědnosti za přestupky může správní orgán za předmětný přestupek uložit trest pokuty do 50 000 Kč, a vedle toho i trest zákazu činnosti v rozmezí 6 měsíců až 2 let. Stanovení konkrétní výměry uložené pokuty je otázkou správního uvážení, zároveň je otázkou správního uvážení, zda správní orgán vedle pokuty uloží též trest zákazu činnosti a v jaké délce. Žalovaný výměru trestu zákazu činnosti snížil na jeden rok, zároveň tento trest uložil vedle trestu pokuty, kterou snížil na 20 000 Kč, tedy v rámci zákonné sazby, v tomto směru tedy ze zákonných mezí své diskreční pravomoci nevybočil. Zároveň nedošlo k zákazu řízení motorových vozidel ve svém celku, nýbrž k zákazu, který se vztahuje pouze na určitou činnost poskytování přepravy ve formě taxislužby, při níž žalobce zákonnou povinnost porušil (srov. § 47 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). V tomto směru je tedy trest zákazu činnosti rovněž přiměřený.
48. Pokud rozhodnutí správního orgánu závisí na správním uvážení, soudy ve správním soudnictví přezkoumávají pouze to, zda správní orgán při svém rozhodování jeho meze

nepřekročil, tj. „(...) *samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2005 č. j. 6 Azs 304/2004 – 43). V rozsudku ze dne 18. 12. 2003 č. j. 5 A 139/2002 – 46 Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.*“ Úkolem soudu však není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci, ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí nehodnotí spravedlivost uložení daného trestu, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro jeho uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil délku resp. výši trestu zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009 č. j. 8 Afs 85/2007-54, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2005 č. j. 4 As 47/2004-87).

49. Soud shledal, že správní orgány dostatečně odůvodnily výši uložené pokuty a vysvětlily, proč v daném případě přistoupily též k uložení trestu zákazu činnosti a v jaké výměře. Zjevně přitom vyšly z kritérií stanovených v ust. § 37 – § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, v tomto smyslu se zabývaly zejména povahou a závažností spáchaného přestupku (dovodily vysokou závažnost přestupku a vysokou společenskou nebezpečnost – str. 8-9 napadeného rozhodnutí), zabývaly se druhem a mírou zavinění žalobce, hodnotily též relevantní polehčující a přitěžující okolnosti. Přihlédly též k přesahu řešené zákonné povinnosti ve vztahu k zákazníkům taxislužby, kdy daným jednáním může být též narušena důvěra v taxislužbu v Praze a mohou být poškozeni i jiní dopravci v taxislužbě.
50. Specificky ohledně uložení trestu zákazu činnosti správní orgány uvedly, že jde zde o riziko pokračování v nezákonné činnosti ze strany žalobce, takto uložený trest považovaly za dostatečné ponaučení, aby v budoucnu již takové jednání neopakoval. Žalovaný poukázal na nedostatečný preventivní význam pouhého ukládání pokut, když řada řidičů Uber, poté ve své nezákonné činnosti pokračuje, čímž je celý trh v taxislužbě na území Prahy značně pokřiven, akcentoval, že žalobce si neopatřil zcela zásadní doklad, který je k výkonu práce řidiče taxislužby nezbytný. Považoval uložení trestu zákazu činnosti vedle pokuty za vhodné z hlediska represe a individuální prevence, ale též z hlediska prevence generální vůči ostatním řidičům poskytujícím přepravu bez příslušných dokladů.
51. Jak je již uvedeno výše, meze správního uvážení, a tedy i soudního přezkumu jsou dány tím, zda správní orgán sankci stanoví v rámci zákonem vymezeného rozmezí a zohlední přitom všechny individuální okolnosti daného případu. Z obou správních rozhodnutí jsou přitom zřejmé úvahy, na základě kterých správní orgány přistoupily k uložení správního trestu zákazu činnosti, kdy zdůraznily význam generální a individuální prevence a odůvodnily nezbytnost zpřísnění dříve ukládaných sankcí, neboť samotné ukládání pokut v obdobných případech nebylo správním orgánem shledáno za postačující; správní orgány též hodnotily individuální kritéria případu žalobce. Žalovaný rovněž odůvodnil snížení výměry trestu zákazu činnosti na dobu 1 roku s odkazem na zásadu dle ust. § 90 odst. 3 správního řádu. Soud takové odůvodnění uložení správního trestu zákazu činnosti a jeho výměry považuje za dostačující a přezkoumatelné, z hlediska zákonné úpravy není nezbytné, aby žalovaný prokazoval u žalobce zcela konkrétní hrozbu, že bude v nezákonném jednání pokračovat,

postačuje provedená úvaha týkající se preventivního účelu ukládané sankce. Zároveň ani není vyžadováno, aby správní orgán uložení daného trestu odůvodnil statistikou obdobných případů, žádný takový požadavek z právní úpravy dovodit nelze. Pokud jde o jiné obdobné případy, poukazuje soud na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2021 č. j. 1 A 69/2019-64, který se týkal rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2019 č. j. MHMP 2202188/2019, ve kterém žalovaný za obdobný skutek spáchaný dne 15. 11. 2017 uložil rovněž pokutu ve výši 20 000 Kč a zákaz činnosti na dobu 1 roku. V případě, kterého se týká rozsudek téhož soudu ze dne 2. 8. 2021 č. j. 1 A 12/2020-112, žalovaný stanovil pokutu ve výši 40 000 Kč (byť byla tato pokuta ukládána dle ust. § 34e odst. 4 písm. c) zákona o silniční dopravě) a trest zákazu činnosti rovněž ve výměře 1 roku. Soud tedy v daném případě nepovažuje uložení správního trestu zákazu činnosti ve výměře 1 roku za nijak excesivní a překračující meze správního uvážení.

52. Dále soud v této souvislosti poukazuje na závěr uvedený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 8. 2021 č. j. 1 A 12/2020-112, který dokládá změnu příslušné praxe žalovaného v oblasti ukládání sankcí: *„Dále soud uvádí, že mu je z jeho úřední činnosti (konkrétně např. viz sp. zn. 1 A 11/2020) známo, že minimálně od roku 2020 došlo ze strany žalovaného k výraznému zpřísnění postihu pachatelů přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, kterého se dopouštěli poskytováním služby prostřednictvím aplikace Uber. Důvodem, který žalovaný uvedl rovněž při jednání soudu, byl enormní nárůst pachatelů těchto přestupků na území hl. města Prahy, a dále zjištění, že ukládání sankcí, a to ani v horní polovině zákonem stanovené sazby, již nepostačuje k odstranění tohoto nežádoucího jevu. V takovém případě, kdy se určité společenské jednání vyvíjí v čase, proto nelze trvat na dodržování zavedené správní praxe, ale správní orgán musí na ní reagovat novou správní praxí tak, aby mohl dostát své povinnosti chránit veřejné zájmy, které mu byly svěřeny do kompetence, a které jsou vymezeny jednotlivými skutkovými podstatami zákona o silniční dopravě (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Soud má přitom za to, že změna okolností ve společnosti v dané době, spočívající v nárůstu protiprávních jednání a neefektivnosti dosud zavedené správní praxe při stíhání zde projednávaného přestupku u poskytovatelů služeb prostřednictvím aplikace Uber, dostatečně odůvodnily změnu správní praxe žalovaného, resp. správních orgánů I. stupně při ukládání sankcí, neboť samotné ukládání trestu pokuty již nepostačovalo k individuální ani ke generální prevenci proti stíhanému jednání, pro které byl rovněž stíhán žalobce v přestupkovém řízení. I tuto námitku tak soud považuje za nedůvodnou.“*
53. Pokud jde o odůvodnění výše stanovené pokuty, soud odkazuje jednak na závěry uvedené výše, které se týkají hodnocení kritérií dle ust. § 37 – § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dále je třeba poukázat na úvahy žalovaného, který z důvodu chybné aplikace příslušného zákonného ustanovení správním orgánem prvního stupně danou pokutu v její konečné výši snížil (z důvodu jeho vázanosti zákazem *reformationis in peius*). Dalším důvodem snížení byla skutečnost, že správní orgán prvního stupně při hodnocení závažnosti nesprávně přihlédl též k absenci vybavení vozidla taxametrem a absenci označení vozidla obchodním jménem. Žalovaný tak pokutu nově stanovil nikoli ve výši 50%, ale 40% výměry možné zákonné sazby. Pokutu ve výši 20 000 Kč bez dalšího nepovažoval za likvidační, proto se majetkovými poměry žalobce nezabýval, poukázal na možnost povolení splátkového kalendáře, rovněž však vzal v úvahu skutečnost, že žalobce je v produktivním věku a dobrém zdravotním stavu, současně je dána situace rekordně nízké nezaměstnanosti. Další snížení této pokuty nepovažoval za možné z důvodu velké závažnosti spáchaného přestupku, kdy žalobce vykonával bez oprávnění činnost, při které jsou mu svěřeny do rukou životy a zdraví

přepřavovaných cestujících, považoval za potřebné, aby sankce splnila svůj preventivní a represivní účel. I toto odůvodnění považuje soud za dostatečné a nepřekračující meze správního uvážení.

54. K tomu je třeba doplnit, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale též i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008 - 133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012 č. j. 6 Ads 129/2011 – 119. Žalovaný přitom též represivní složku správního trestání při stanovení výměry pokuty zohlednil.
55. Žalobce rovněž namítal, že se žalovaný nezabýval jeho osobními a majetkovými poměry při úvaze o výši správního trestu. K tomu soud uvádí, že povinnost přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele dopadá na správní orgán pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Jinými slovy, správní orgány se majetkovými poměry obviněného zabývat nemusí, pokud z jeho tvrzení, ze spisu ani z výše ukládané pokuty nevyplývá, že by likvidační účinek mohl nastat. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem. Dané usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu navazuje na rozhodnutí Ústavního soudu, jejichž cílem bylo zamezit likvidačním pokutám, zejména na nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb. a nález ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb. Toto rozhodnutí NSS rovněž konstatuje nezbytnost procesní aktivity a existenci důkazního břemene účastníka řízení, pokud jde o poskytnutí konkrétních údajů ohledně jeho poměrů k zabránění tomu, aby pokuta pro něj měla likvidační důsledky.
56. V projednávané věci ze správního spisu nevyplývá žádná indicie o osobních či majetkových poměrech, která by nasvědčovala, že by žalobce mohla výše pokuty existenčně zasáhnout. Žalobce v průběhu celého správního řízení ani v řízení před soudem neuvedl, že by pro něj uložená pokuta mohla mít likvidační účinek, v průběhu správního řízení neuvedl nic konkrétního ke svým majetkovým poměrům. Pokud by žalobce skutečně tížila likvidační výše pokuty, jistě by se snažil své majetkové poměry ve správním řízení tvrdit a prokázat; k tomu však nedošlo. Žalovaný proto nepochybil, pokud z hlediska osobních poměrů žalobce vycházel z předpokladu, že žalobce je v produktivním věku a v evidentně dobrém zdravotním stavu, a když otázku výše pokuty, kterou oproti správnímu orgánu prvního stupně snížil, posoudil odhadem.
57. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaný sice byl ve věci úspěšný, žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec nákladů vynaložených z běžné úřední činnosti mu však nevznikly. Žalovaný byl zastoupen advokátem. Městský soud v Praze ovšem vychází ze závěrů ustálené judikatury, např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 1180/10 a ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dovozují, že orgány

veřejné moci disponují dostatečným materiálním a personálním vybavením a jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Tytéž závěry zopakoval Ústavní soud vícekrát i ve své následné judikatuře, ke stejným závěrům opakovaně dospěla i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudky ze dne 20. 12. 2012 č. j. 2 Aos 2/2012-37, ze dne 24. 8. 2016 č. j. 2 As 217/2016-26 nebo ze dne 25. 7. 2019 č. j. 9 As 47/2019-36). Náklady žalovaného vzniklé v souvislosti se zastoupením advokátem v řízení soud nepovažuje za důvodně vzniklé a jejich náhradu mu proto nepřiznal.

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 ust. § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

Praha 11. října 2022

JUDr. Marcela Rousková
samosoudkyně