



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně

M. S.
místem podnikání X
zastoupeného advokátem Mgr. Janem Boučkem
se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti

žalovanému

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2019, č. j. 170/2019-190-TAXI/3,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím odboru dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „dopravní úřad“) ze dne 4. 12. 2018, č. j. MHMP 1918881/2018, byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků jednak podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 15. srpna 2018 od 10:34 do 10:47 hodin, na trase ulice XA - ulice XB, byl ve vozidle tov. zn. X, SPZ: X doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a jednak podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dne 15. srpna 2018 od 10:34 do 10:47 hodin na trase ulice XA - ulice XB provozovala taxislužbu vozidlem tov. zn. X, SPZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Za naplnění skutkové podstaty uvedených přestupků žalobkyni jako dopravci byla podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uložena pokuta ve výši 200 000 Kč.
2. Žalobkyně podala proti rozhodnutí dopravního úřadu odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že uloženou pokutu snížil na částku 150 000 Kč, v ostatním odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.
3. Rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadla žalobou, o níž rozhodl Městský soud v Praze (dále také jen jako „městský soud“ nebo jen „soud“). Rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8A 8/2020- 38, podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou, uloženou pokutu však postupem dle §78 odst. 2 s.ř.s. snížil o polovinu – tedy na částku 75 000 Kč. Takto soud rozhodl poté, co dospěl k závěru, že společenská škodlivost jednání žalobce je nevýznamná a sankce uložená žalovaným je proto nepřiměřeně vysoká.
4. Žalovaný podal proti rozsudku soudu kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2024, č. j. 5 As 198/2022-39, tak, že napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, s tím že žalobkyně zformulovala žalobní petit jako eventuální; primárně navrhovala zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost a pro případ, že tomuto návrhu nebude vyhověno, navrhovala moderaci uložené pokuty. Tímto způsobem žalobkyně vymezila předmět soudního přezkumu. Pokud za tohoto stavu rozhodl městský soud výrokem I. tak, že se žaloba zamítá, rozhodl tím o žalobě jako celku, tedy nejen o primárním, ale také o eventuálním petitu. Jestliže dále výrokem II. moderoval uloženou pokutu, znovu tím rozhodl o eventuálním petitu žaloby, a to v rozporu s výrokem I. Výroky I. a II. napadeného rozsudku se vzájemně popírají a nemohou vedle sebe obstát.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. V podané žalobě žalobkyně namítla, že byla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti a současně žalovaný stejně jako dopravní úřad zatížili správní řízení trestní takovými vadami, které způsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí a také rozhodnutí prvostupňového. Navrhla, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil, případně aby změnil výši ukládané sankce.
6. Žalobkyně vznesla tyto žalobní námitky:
 - I. Porušení řádného dokazování.
 - II. Chybný závěr o uzavření smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
 - III. Nezákonné uložení sankce.
7. Konkrétně žalobkyně namítla, že postupem kontrolního orgánu, který předcházel zahájení správního řízení, byla kontrola zahájena a provedena nezákonně, provedenou kontrolou byly porušeny předpisy, které vymezují pravomoci kontrolního orgánu, zejména zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).
8. Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů (§ 2 KŘ). Kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (§ 4 odst. 1 KŘ). Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (§ 4 odst. 2 KŘ). Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (§ 6 odst. 1 KŘ). Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole (§ 6 odst. 2 KŘ). Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky (§ 8 písm. b) KŘ).
9. Z uvedeného vyplývá, že kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly pak 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.
10. Ze zákonného ustanovení § 6 kontrolního řádu pak zcela jasně vyplývá účel institutu přizvané osoby, tedy to, že kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Z podstaty věci se bude jednat o takové fyzické osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu (proto jsou přizvány). Bude se především jednat např. o znalce, tlumočníky, jiné odborníky, a to zejména tam, kde kontrolní orgán nemá takové odborné znalosti nebo zkušenosti, které potřebuje v zájmu dosažení účelu kontroly. Není možno tedy z podstaty institutu přizvané osoby tuto využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol [zahájení kontroly]; zvláště tomu nemůže být v případě, že je kontrolní orgán k provádění takových kontrolních úkonů nadán.
11. Kontrola žalobkyně byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke

kontrole kontrolované osobě [ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) KŘ]. Z podstaty věci a z výsledku činnosti přizvaných osob (popsané v Protokolu o kontrole) se v případě této části kontroly jednalo mj. o provádění kontrolního nákupu (tzv. utajený nákup) ve smyslu § 8 písm. b) KŘ. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, 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. Nad to nebylo vůbec správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly. K tomu žalobkyně odkázala na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu a komentářovou literaturu.

12. V rámci první žalobní námitky pak dále brojila proti provedenímu dokazování.
13. Jak uvedla, protokol o kontrole je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku nebo nikoliv. Správní orgán nemůže považovat a priori protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádně dokazování. Takové dokazování musí provádět i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
14. V protokole o kontrole jsou uvedeny mylné a zavádějící skutečnosti o provedené kontrole a je otázkou, jak takový protokol o kontrole mohl být kontrolující osobou sepsán. Zejména se jedná o popis provedené přepravy, který je v rozporu se skutečností a v rozporu i s tím, co je správním orgánům z jejich úřední praxe známo o fungování aplikace UBER v daném období vytýkaného jednání. Tyto námitky pak nebyly vypořádány řádně ve správním řízení postupem podle předmětných ustanovení KŘ, zejména podle ust. § 14 odst. 3 KŘ.
15. V protokolu o kontrole je zcela v rozporu se skutečností uvedeno: *„Řidičem byla v cílovém místě zpřístupněna kontrolujícímu na výzvu aplikace jeho sekce v aplikaci Uber, kde byl předložen elektronický dokument nazvaný Přepravní smlouva, předložený dokument ale neobsahoval všechny povinné údaje, dále nebyl tento dokument uznán jako smlouva na přepravu. Předmětná přeprava formou taxislužby nebyla tak poskytována podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Dle uvedeného ustanovení musí uzavřená písemná smlouva obsahovat mj. údaje o přepravovaných osobách, které však v daném případě absentují (objednavatel přepravy zadává prostřednictvím mobilní aplikace pouze své přihlašovací jméno). Objednavateli přepravy při uzavírání smlouvy o přepravě současně není známa druhá smluvní strana, se kterou smlouvu uzavírá (identifikace dopravce).“*
16. Žalobkyně namítla, že údaje o dopravci byly totiž známy přizvaným osobám při uzavření smlouvy. Jestliže přizvané osoby nejsou schopny popsat, jak uzavíraly smlouvu, pak nelze ani takové přizvané osoby bez dalšího považovat za řádně provádějící činnost při kontrole. K tomu žalobkyně navrhla provedení důkazu svědeckou výpovědí osob: M. P., M. M., N. O. Ing., F. L. Mgr.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

17. V rámci druhé žalobní námitky žalobkyně brojí proti závěru žalovaného, že mezi cestujícími a dopravcem nebyla uzavřena smlouva podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
18. Žalobkyně uvedla, že podstatu písemnosti smlouvy je v době elektronizace společnosti nutno chápat i v kontextu technologických možností s respektem k platné legislativě s ohledem na uzavírání smluv, zejména upravené v občanském zákoníku. Písemnost smlouvy o přepravě je zachována v podobě údajů uložených v rámci samotné aplikace UBER, ve kterých jsou identifikovány veškeré podstatné náležitosti smlouvy. S odkazem na §1724 a § 1767 a dále § 562 žalobkyně namítla, že smlouvu lze uzavřít i elektronicky nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby.
19. Dále žalobkyně vysvětlila, že na počátku celého smluvního procesu pak stojí poptávka odběratele služby po zajištění odvozu z místa A do místa B. Na tuto poptávku je reagováno nabídkou odvozu s uvedením ceny a osoby, která smlouvu bude realizovat. Odběratel služby pak svým projevem vůle, odkliknutím příslušného políčka v aplikaci souhlasí s nabídkou, přičemž tímto dochází k uzavření smlouvy. Má rovněž možnost odstoupit od uzavřené smlouvy. I to, že má „cestující“ možnost odstoupit od smlouvy, prokazuje, že smlouva je uzavřena. Takováto smlouva je pak vždy uložena v elektronické podobě a k dispozici oběma stranám smlouvy, a obsahuje zákonné podmínky přepravy. Z uvedených důvodů nesouhlasí se závěrem žalovaného, že se smlouva generuje a uzavírá až po přepravě.
20. K existenci podpisu na smlouvě pak uvedla, že i jen prosté uvedení jména a příjmení v elektronické aplikaci UBER a vyplnění další údajů (a technické provázání s dalšími údaji) má za následek platné uzavření písemné smlouvy ve smyslu § 21 písm. 4 zákona a to proto, že k platnému písemnému právnímu jednání postačuje podle § 561 odst. 1 občanského zákoníku to, že podpis může být nahrazen mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé.
21. Přepravní smlouva dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě musí obsahovat pouze „údaje o přepravovaných osobách“. Na žádném místě není stanoveno, že se těmito údaji rozumí přesný počet nebo snad jméno a příjmení dotčených osob. Sám pojem „údaj“ je bez dalšího neurčitý a tento pojem naplňuje i to, když přepravní smlouva obsahuje jméno objednatele. Při používání mobilní aplikace Uber v souladu se smluvními podmínkami objednatel musí být vždy stranou smlouvy. Ve většině případů bude rovněž i cestujícím. V případě objednání služby pro někoho jiného je uzavřena s objednatelem, který odpovídá za její splnění dopravci, avšak zároveň má tento objednatel uzavřenou specifickou, zpravidla ústní dohodu s konkrétními cestujícími, na základě níž na ně převádí benefity z jím uzavřené přepravní smlouvy. Objednatel pak je i osobou, která zná údaje o přepravovaných cestujících. Právní úprava obsažená v § 21 odst. 4 zákona přitom nevylučuje, aby údaje o přepravovaných osobách byly zjistitelné odkazem na osobu, která dopravu zorganizovala (tj. objednatel).
22. Ve třetí žalobní námitce žalobkyně vytýká žalovanému nesprávné posouzení polehčujících a přitěžujících okolností, s tím, že jí byla uložena nepředvídatelná, nepřiměřená, a i likvidační sankce.
23. Žalobkyně předně namítla, že žalovaný nepřihlédl k povaze a závažnosti přestupku z hlediska okolností spáchání přestupku a době jednání a neposoudil možnost pouhého administrativního pochybení žalobkyně v neevidování vozidla, přičemž tato možnost zde

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

není vyloučena. Žalobkyně splnila veškeré předpoklady k výkonu taxislužby, řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby a osvědčení o vykonané zkoušce řidiče taxislužby. Proto měly oba správní orgány posoudit i možnost administrativního pochybení žalobkyně, a tedy konkrétně posoudit i povahu a závažnost přestupku ve smyslu ust. § 38 zákona č. 250/2016 Sb.

24. Jak žalobkyně dále uvedla, smlouva podle ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě byla řádně uzavřena. Nesprávně oba správní orgány posoudily ohrožení řádného vedení účetnictví a ohrožení komfortu cestujícího, který má v běžném provozu zajistit vozidlo taxislužby. Ohrožení vedení účetnictví nemůže být argumentem, protože byla vydána faktura.
25. Žalovaný akceptoval úvahy dopravního úřadu, který jako přitěžující okolnost hodnotil nesplnění povinností, které jsou postižitelné pouze u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Má-li být, podle žalobkyně, dodržena elementární trestní zásada *nulla poena sine lege*, pak nelze připustit postupy obou správních orgánů, kdy si jako přitěžující okolnosti vyberou další skutkové podstaty jiných přestupků a tyto inkorporují do skutkové podstaty vytýkaného přestupku (a to účelově zastřené tím, že takovou skutkovou podstatu považují za přitěžující okolnost). De facto tedy trestají žalobkyni i za jiný přestupek, který však z podstaty vytýkaného jednání trestat nemohou.
26. Žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133, které stanoví, že i u fyzické osoby podnikající je nutno přihlídnout k osobním i majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty.
27. Dále žalobkyně namítla nepřiměřenou délku správního řízení s tím, že přestupek měla spáchat dne 15. 8. 2018. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 4. 12. 2018. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 27. 11. 2019, žalobkyně byla odsouzena po více než 15 měsících od správními orgány přičitatelného trestně-správního jednání, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí. Správní orgány svým rozhodováním zatížily řízení zjevně nepřiměřenou délkou řízení a tím porušily právo žalobkyně na spravedlivý proces.
28. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný předně odkázal na písemné odůvodnění napadeného rozhodnutí.
29. K prvé žalobní námitce odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudcích (např. č. j. 8 As 35/2018 ze dne 22. 5. 2018, č. j. 2 As 128/2018 ze dne 21. 8. 2018 nebo č. j. 2 As 245/2018–36 ze dne 31. 10. 2018) shledal, že přizvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly. Tato judikatura je pro daný případ plně využitelná, neboť se jedná o případy dalších dopravců využívajících aplikaci Uber, tedy skutkově prakticky shodné případy.
30. K dalším žalobním námitkám pak žalovaný uvedl, že s žalobkyní bylo zahájeno a vedeno správní řízení pro porušení povinnosti provozovat taxislužbu vozidlem, který je evidované jako vozidlo taxislužby a vybavené dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií. Od zahájení správního řízení bylo žalobkyni jasné, za jaké porušení je sankcionována a v průběhu správního řízení ani v podané žalobě tyto skutečnosti nerozporovala. Co se týče argumentace ohledně uzavření písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, žalovaný uvedl, že otázka posouzení zákonnosti uzavření písemné smlouvy není

předmětem sporu. Žalobkyně nebyla sankcionována za neuzavření smlouvy a ani za to, že nezajistila, aby tato smlouva byla ve vozidle. Kontrolní pracovník zjistil, že vozidlo, kterým byla provedena přeprava formou taxislužby, není evidováno jako vozidlo taxislužby, což je primární podmínka pro řádné provozování taxislužby. Dále bylo zjištěno, že vozidlo není vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií.

31. Pokud jde o výslech kontrolující osoby, žalovaný poukázal na to, že právní předpisy nestanovují, aby v rámci správního řízení byl výslech kontrolující osoby proveden a rovněž judikatura shledala, že výslech kontrolního pracovníka není nutné provádět v případě, že jsou veškeré skutečnosti zřejmé ze spisového materiálu.
32. Pokud jde o uloženou sankci, žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že z něj vyplývá, jaké skutečnosti posuzoval jako přitěžující a polehčující okolnosti při úvahách o výši uložené pokuty. K délce řízení pak uvedl s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2016, č. j. 9 Af 58/2012-34, že z nedodržení pořádkových lhůt právní předpisy nespojují žádné právní následky.
33. Při ústním jednání konaném dne 18.9. 2024 oba účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně trvala na provedení navrhaných důkazů s tím, že zejména výslech svědků je pro zjištění skutkového stavu věci nezbytný. Městský soud však, z důvodů uvedených dále, návrhu na provedení důkazů nevyhověl.

III.

Posouzení žaloby

34. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
35. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti: Se žalobkyní byla na základě kontrolní jízdy s vozidlem X, SPZ: X řízené řidičem D. B. zahájena kontrola, a to na základě zjištění, že řidič pro žalobkyni jako dopravce provedl přepravu osob formou taxislužby. V době přepravy nebylo vozidlo zaevidováno v evidenci vozidel taxislužby, nebylo označeno střešní svítilnou s nápisem taxi, označeno viditelně jménem dopravce, vybaveno taxametrem ani doklady, které pro provozování taxislužby vyžaduje zákon. Součástí správního spisu je internetový výpis ze stránek aplikace UBER týkající se cen přepravní služby, kdy objednateli byla účtována částka 162,63 Kč jako jízdné a za přepravu cestujícího z ulice XA do ulice XB a dále fotodokumentace a CD.
36. Rozhodnutím dopravního úřadu byla žalobkyně uznána vinným shora uvedenými přestupky a byla mu uložena pokuta 200 000 Kč, která byla následně snížena rozhodnutím žalovaného na částku 150 000 Kč.
37. Jak se podává z odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalovaný vyšel ze zjištění, že v rámci výkonu státního odborného dozoru byla provedena kontrola vozidla tovární značky Mercedes Benz, státní poznávací značky 4Z6 5354. Kontrola byla složena ze dvou částí.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

První část provedli zaměstnanci dopravního úřadu coby cestující v postavení přizvaných osob prostřednictvím kontrolní přepravy. Přeprava byla objednána aplikací Uber, služby Uber Pop, a byla provedena na trase ul. XA – ul. XB, v čase 10:34 hod. – 10:47 hod. Za přepravu byla prostřednictvím aplikace Uber vypočtena k zaplacení částka 162,63 Kč. Po ukončení přepravy pokračoval kontrolní pracovník druhou částí kontroly zaměřenou na dodržování dalších povinností vycházejících z právních předpisů v oblasti taxislužby. Kontrolou bylo zjištěno, že přeprava byla provedena vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby. Dále kontrolní pracovník zjistil, že řidičem byl pan D. B., který byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby s vydaným průkazem řidiče taxislužby a držitelem osvědčení o úspěšně vykonané zkoušce řidiče taxislužby.

38. Řidič při kontrole souhlasil se zpřístupněním aplikace Uber ve svém mobilním telefonu, v rámci níž byl zobrazen dokument nazvaný přepravní smlouva, který však dle hodnocení kontrolního pracovníka neobsahoval všechny povinné údaje a nesplňoval zákonné podmínky, nebyl tak uznán jako smlouva na přepravu vyhovující požadavkům § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
39. V jednání žalobkyně dopravní úřad spatřoval spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a podle § 35 odst. 2 písm. w) tohoto zákona.
40. Jak žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, povinnosti jsou zákonem o silniční dopravě stanoveny za účelem ochrany zákazníků, tržního prostředí i daňových zájmů státu. Pokud dopravce nesplní, vyjma zřízení si koncese, žádnou z povinností pro podnikání v silniční dopravě, není možné konstatovat, že by k těmto skutečnostem nemělo být přihlédnuto jen proto, že konstrukce zákona o silniční dopravě váže povinnost plnění jednotlivých podmínek zákona na splnění základní povinnosti evidence vozidla. Předmětem řízení je porušení povinnosti provozovat taxislužbu vozidlem evidovaným jako vozidlo taxislužby a jeho vybavení dokladem o oprávnění k podnikání, nikoliv posouzení typu provedené přepravy, tedy zda se jednalo o provedení taxislužby na základě předem uzavřené písemné smlouvy nebo o provedení „klasické“ taxislužby, která měla být provedena označeným a vybaveným vozidlem tak, jak vyžaduje zákon o silniční dopravě.
41. Žalobkyně jako dopravce prokazatelně porušila zákon o silniční dopravě, když provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo evidované jako vozidlo taxislužby a nebylo vybavené dokladem o oprávnění k podnikání. Podle § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě lze provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je pro dopravce zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, pokud se nejedná o vozidlo, které pro účely své přepravy poskytla přepravovaná osoba. Jelikož v daném případě nebyla přeprava provedena vozidlem cestujícího, dopravce měl povinnost poskytnout ji vozidlem, které pro něho bylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby. Tato povinnost je povinností s obecnou platností a vztahuje se na provádění jak „klasické“ taxislužby, při které dochází k využití taxametru, tak i na provádění taxislužby na základě předem uzavřené písemné smlouvy, kdy je před provedením přepravy sepsána smlouva, v níž jsou stanoveny podmínky přepravy, a taxametr nemusí být v případě jejího sjednání využit. K vozidlu, které je evidované jako vozidlo taxislužby, se následně vztahují další povinnosti, jako je označení a vybavení tohoto vozidla.
42. Jelikož dopravce neprováděl taxislužbu vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby, prokazatelně se dopustil přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, za který lze podle zákona o silniční dopravě uložit pokutu až do

výše 350 000 Kč. Dopravce dále prokazatelně spáchal přestupek spočívající v nezajištění, aby bylo vozidlo používané k podnikání vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání. Ačkoliv byl dopravce v době provedení kontroly prokazatelně držitelem živnostenského oprávnění s předmětem podnikání silniční motorová doprava – osobní provozovaná vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, v okamžiku kontroly nezajistil, aby byl doklad o oprávnění k podnikání ve vozidle, čímž porušil povinnost podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě.

43. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že mezi cestujícími a dopravcem nedošlo k uzavření písemné smlouvy vyhovující požadavkům § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
44. K otázce uložení pokuty uvedl, že za přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě lze uložit pokutu do výše 350 000 Kč. Dopravce byl ještě sankcionován za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, tedy za dva přestupky podle zákona o silniční dopravě. Dle § 41 odst. 2 zákona o přestupcích se při projednávání dvou a více přestupků ve společném řízení může uložit pokuta ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Dopravci tak bylo možné v řízení uložit pokutu až do výše 420 000 Kč.
45. Dopravci byla dopravním úřadem uložena pokuta ve výši 200 000 Kč, tedy pokuta v necelé polovině zákonné sazby, nikoliv u její horní hranice. Žalovaný rozhodl o snížení výše uložené pokuty na částku 150 000 Kč, neboť v daném případě bylo zjištěno, že řidič byl držitelem oprávnění řidiče taxislužby s vydaným průkazem řidiče taxislužby a dopravce nebyl za obdobné jednání doposud sankcionován. Tyto skutečnosti byly zhodnoceny jako polehčující okolnosti mající vliv na snížení výše uložené pokuty.
46. Co se týče osobních poměrů žalobkyně, žalovaný uvedl, že odkazované ustanovení zákona o přestupcích se vztahuje na fyzickou osobu, nikoliv na podnikající fyzickou osobu, ustanovení tak není na případ žalobkyně přímo aplikovatelné. Žalobkyně zaslala jako doplnění odvolání potvrzení o příjmech ze závislé činnosti za rok 2016 a 2017, z nichž vyplývá, že je od roku 1994 zaměstnancem Dopravního podniku hl. m. Prahy a za rok 2016 měla čistý příjem, který byl podkladem pro přídavek na dítě, 281 082 Kč a v roce 2017 měla čistý příjem 315 985 Kč. Žalovanému však bylo známo, že žalobkyně je od 17. 2. 2017 držitelem živnostenského oprávnění, avšak nepředložila žádné údaje o stavu svého podnikání (např. daňové přiznání či účetní závěrku). Doložené příjmy tak neshledával jako kompletní a konečné, s tím že z nich nelze vycházet při objektivním určení majetkových poměrů dopravce.
47. Podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě: *Dopravce se dopustí přestupku tím, že poruší ustanovení § 9 odst. 2 nebo 4 [tétož zákona]*“.
48. Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě: *„Podnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byly při jeho provozu 1. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, jde-li o vnitrostátní veřejnou linkovou osobní dopravu, nebo 2. doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k provádění přepravy vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, v ostatních případech.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

49. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě: *Dopravce se dopustí přestupku tím, že rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujících,*
50. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě: *Dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které a) je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“), nebo b) poskytla přepravovaná osoba pro účely své přepravy (dále jen „vozidlo cestujících“).*
51. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky: *V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*
52. Podle § 35 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě: *Za přestupek lze uložit pokutu do 70 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 [§ 35].*
53. Podle § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě: *Za přestupek lze uložit pokutu do 350 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 nebo 5 [§ 35].*
54. Městský soud předesílá, že v minulosti rozhodoval o obdobných věcech a námitkách, které uplatnili v odlišných řízeních jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem, jaký zastupuje žalobkyni. Po posouzení skutkového a právního stavu soud dospěl k závěru, že není důvod se od svých předchozích rozhodnutí odklánět, přičemž z toho důvodu částečně, s přihlédnutím na specifika nyní projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude postupně pro úplnost odkazovat; o žalobních námitkách uvážil takto:
55. Při provádění kontroly, zejména pak kontrolních nákupů jako prvního úkonu kontroly před předložením pověření ke kontrole, je zcela zásadní, aby kontrolovaná osoba nevěděla, že je kontrolována. Ať už předložením pověření ke kontrole na začátku kontroly či provádění kontroly kontrolujícími, kteří mohou být kontrolované osobě známi, by došlo ke znehodnocení výsledku kontroly, neboť zjištění objektivního skutkového stavu je možné pouze za situace, kdy kontrolovaná osoba neví, že je kontrolována. To je právě jedna z podmínek pro účast přizvaných osob ke kontrole – aby jejich přítomnost byla nezbytná k dosažení účelu kontroly, a tím zachování anonymity osoby provádějící kontrolní úkon (nákup) bezesporu je a to i v posuzovaném případě. Podobný názor zaujal Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018-36: *„Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na povaze kontroly a jí sledovaném účelu a podmínkách jejího provádění. Nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly, např. zajištěním anonymity. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 téhož zákona).“*
56. Obdobně se Městský soud v Praze s touto námitkou vypořádal v rozsudku ze dne 4. 4. 2018, č. j. 3 A 175/2017-22 (v této věci zastupoval žalobkyni tentýž zástupce): *„Soud se tedy v daném případě zabýval otázkou, zda existovala objektivní potřeba účasti přizvaných osob na kontrolní činnosti, a to vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly. Specifikum prováděné kontroly spočívá v tom, že bylo třeba kontrolu provést tak, aby v zájmu naplnění účelu kontroly byla zachována určitá míra anonymity, resp. aby průběh kontrolní činnosti nebyl ovlivněn*

právě aspektem prováděné kontroly neboli aby průběh kontrolní činnosti v maximální možné míře odrážel standardní chování kontrolované osoby. Po posouzení dané věci soud dospěl k závěru, že přizvané osoby v daném případě disponovaly právě takovou vlastností, kterou běžný kontrolní pracovník při své opakující se, místně a věcně vymezené kontrolní činnosti postrádá, a tou je anonymita. Bez ní by bylo jen velmi obtížné (ba téměř vyloučené) zjistit skutečný faktický stav a jednání kontrolované osoby, neboť přizvané osoby nejsou tak známé jako kontrolní pracovník a neprozrazení probíhající kontroly je důležité pro zjištění skutečného stavu. Přizvání daných osob tedy bylo dle soudu objektivně účelné a potřebné k naplnění účelu kontroly.“

57. Pro tento závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, akceptovala; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018-50, nebo ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018-30.
58. Pokud jde o presumpci správnosti protokolu o kontrole, tak městský soud zdůrazňuje, že v souladu s § 81 přestupkového zákona platí, že *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. Ustanovení § 51 správního řádu dále výslovně počítá s tím, že v případech, kdy bude řízení navazovat na výkon kontroly, není třeba předmětným protokolem již provádět dokazování. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pokud vše potřebné pro rozhodnutí jak o vině, tak i o správním trestu vyplývá z kontrolního protokolu, není nutné provádět další dokazování, ale postačí vyjít právě ze zjištění zachycených v protokolu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, 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.
59. V posuzovaném případě soud považuje za rozhodné, že protokol o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy. Žaloba je nadto koncipována tak, že žádným způsobem nebrojí proti skutkovým zjištěním ve správním řízení a žalobkyně se omezuje pouze na námitky procesního charakteru. Závěry v kontrolních protokolech žalobkyně nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti, pouze namítá, že povinnosti neporušila, neboť jí ze zákona nevyplývaly. Nadto jsou ve spisu založeny i další listinné podklady (např. faktura za provedenou přepravu, screenshoty z aplikace UBER, fotodokumentace a další). Za tohoto stavu věci žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav a své závěry opřel o dostatečné listinné důkazy a nepochybil tak, pokud dokazování dále nedoplňoval. V daném případě nebylo ani bez další nutné provést výsledk kontrolujících či přizvaných osob; neboť skutkový stav byl dostatečně zjištěn již na základě podkladů shromážděných žalovaným.
60. Soud nevyhověl návrhu žalobkyně na provedení důkazů – výsledku osob P. M. a M. M., což jsou přizvané osoby, které vyplnily záznam z kontrolní jízdy a osob Ing. O. N. – pracovník žalovaného v pozici vedoucího kontrolní skupiny a Mgr. L. F., člen kontrolní skupiny, a to z toho důvodu, že z podané žaloby nevyplývá a ani v rámci ústního jednání

nebylo konkrétně ze strany žalobkyně uvedeno, k jakým právně relevantním skutkovým okolnostem by měli být navrhovaní svědci vyslechnuti.

61. Žalobkyně uvedla, že: „Jestliže přizvané osoby v záznamu z kontrolní jízdy uvádějí, že údaje o přepravci byly zobrazeny až po objednávce, je to v rozporu se skutečností, jestliže toto kontrolující osoba přebírá do protokolu o kontrole, činí tak v rozporu se skutečností. Údaje o dopravci byly totiž známy přizvaným osobám při uzavření smlouvy, jestliže přizvané osoby nejsou schopny popsat, jak uzavíraly smlouvu, pak nelze ani takové přizvané osoby bez dalšího považovat za řádně provádějící činnost při kontrole“. (bod 28 žaloby)
62. Právně významnými skutečnostmi, které by odůvodňovaly provedení navrhovaných důkazů, má soud na mysli skutečnosti, které by byly s to zvrátit (ať již zcela, nebo z části) skutkové závěry správního orgánu o spáchaném přestupku. Tedy například pokud by žalobkyně tvrdila, že se jízda vůbec neuskutečnila nebo, že byla provozovatelem taxislužby, a tedy skutková podstata přestupku, který je jí kladen za vinu, nebyla naplněna, nebo jsou tu okolnosti vylučující protiprávnost. Žalobkyně však ničeho podobného netvrdí a skutkové okolnosti byly ve správním řízení zjištěny v souladu se zásadou materiální pravdy (§3 správního řádu).
63. Ad II. uzavření smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
64. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020, *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).*
65. Soud nemá za to, že by přeprava poskytnutá žalobcem prostřednictvím aplikace Uber byla tzv. smluvní přepravou dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, popř. přepravou na základě elektronické objednávky dle § 21 odst. 6 zákona o silniční dopravě. K obdobnému závěru došel městský soud již např. v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 9Af 11/2019–61, nebo ze dne 17. 6. 2021, č. j. č. j. 15 A 91/2019–47, či v rozsudcích ze dne 4. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017–39, č. j. 10 A 158/2017 - 37, či ze dne 18. 5. 2020, čj. 9 A 117/2018 – 49, s jejich argumentací se osmý senát plně ztotožňuje.
66. Aplikace Uber nesplňovala požadavky na identifikaci dopravce a objednatele přepravy. Soud se proto ztotožňuje s žalovaným v závěru, že smluvní strany neznaly při uzavření smlouvy všechny podstatné náležitosti smlouvy, kterými jsou i údaje o dopravci a cestujících. Identifikace žalobkyně coby dopravce byla při akceptaci objednávky natolik vágní, že se nelišila od situace, kdy je objednáváno „běžné“ taxi pomocí telefonického dispečinku, přičemž je cestujícímu sdělena např. barva a SPZ vozidla; křestní jméno řidiče rozhodně není dostačujícím označením smluvní strany. Nadto bylo možné po nastoupení do vozidla změnit přepravní trasu, cena dle objednávky v aplikaci tedy nebyla konečná.
67. Ze shora uvedených důvodů (neuzavření smlouvy s náležitostmi dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě) se soud nezabýval odkazy žalobkyně na ustanovení občanského zákoníku na podporu jejího tvrzení o předpokladech pro uzavření smlouvy obecně.

68. Ad III. nezákonnost uložené sankce.
69. K námitce, že z napadeného rozhodnutí nelze seznat, zda žalovaný přebírá argumentaci dopravního úřadu ohledně přitěžujících a polehčujících okolností, městský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí je jednoznačné a přezkoumatelné. Žalovaný výslovně uvádí, že ztotožňuje s hodnocením významu a závažnosti protiprávního jednání, které vyhodnotil dopravní úřad.
70. K námitce porušení zásady *nulla poena sine lege* Městský soud v Praze již např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č. j. 3 A 200/2019–47, uvedl: „Soud předně konstatuje, že výčet přitěžujících okolností v § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je toliko demonstrativní a správní orgány mohou či dokonce musí při řádném zdůvodnění vzít jako přitěžující okolnost i jinou skutečnost, má-li na posouzení celkové závažnosti přestupku vliv. Soud má za to, že zde k porušení žádné ze zásad správního trestání, a to ani zásady *nulla poena sine lege* nedochází. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřípustné – z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání – tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě byla totiž podřazena právě pod správní delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou další (navazující) povinnosti dopravce (označení vozidla či jeho vybavení taxametrem) úzce provázány. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě tedy správní orgány nekladly žalobkyni k tíži z pohledu viny, ale zohlednily je jen v rámci stanovení výše pokuty. Takovému postupu nelze nic vytknout.“ Obdobně se rovněž vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 101/2019–37.
71. Nejvyšší správní soud k této žalobní námitce v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37 ze dne 28. 5. 2021 uvádí, že: „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 neaeviduje 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 taxamtru ve vozidle.“ Námitky žalobkyně v tomto směru tedy nejsou důvodné.
72. Stran námitky o likvidační výši pokuty a absenci posouzení osobních a majetkových poměrů žalobce lze odkázat na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, podle něhož je „[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přihlídnout 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“. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má tedy správní orgán

vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem.

73. Soud má za to, že správní orgán prvního stupně i žalovaný při zvažování výše pokuty vzali v potaz všechna relevantní kritéria a okolnosti konkrétního případu. Přihlédli k povaze a závažnosti správního deliktu (jeho společenské nebezpečnosti, resp. škodlivosti), k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a současnému právnímu povědomí ve věci přepravy prostřednictvím aplikace Uber. Vzali v potaz, že každý přestupek je nutno individualizovat, při hodnocení závažnosti přihlédli ke konkrétním okolnostem daného případu, tedy, zda obviněný svá pochybení napravil a zda uložená pokuta nemá likvidační charakter. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný měl k dispozici potvrzení o příjmech ze závislé činnosti žalobkyně za rok 2016 a 2017, které však vyhodnotil jako nepodstatné.
74. Z uvedených důvodů proto soud neprovedl navrhované důkazy listinami, které žalobce označil – rozhodnutí ze dne 3. 9. 2019, č. j. 118/2019-190-TAXI/3, ze dne 21. 5. 2019, č. j. 59/2019-190-TAXI/3 a ze dne 13.6.2019, č. j. 71/2019-190-TAXI/3.
75. Soud se dále zabýval návrhem žalobkyně na moderaci sankce. Podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.: *„Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“*
76. *„Zákonným požadavkem, který činí z moderace normu aplikovanou jen výjimečně, je požadavek na „zjevnou nepřiměřenost“ správního trestu. Nestačí tedy nepřiměřenost trestu, ale musí tu být dána nepřiměřenost „zjevná“. Při úvahách o „zjevně nepřiměřené“ výši trestu musí soud vycházet z patřičných zákonných kritérií pro ukládání správního trestu. Moderaci správního trestu musí soud dostatečně a přezkoumatelně odůvodnit.“* (KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 78 Rozsudek. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-20]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)
77. K podmínkám, za nichž může soud přistoupit k moderaci trestu uloženému za správní delikt, se opakovaně vyjadřuje četná judikatura správních soudů. Tak v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012–46, Nejvyšší správní soud uvádí: *„[k] moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud přistoupit tehdy, jsou-li naplněny zákonné podmínky vymezené v citovaném ustanovení, tedy 1) není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, 2) ve správním řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, 3) žalobce včas uplatnil návrh na moderaci sankce a 4) uložený trest je zjevně nepřiměřený. Pokud jsou všechny podmínky vyjmenované v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. kumulativně splněny, vstoupí soud při ukládání sankce do pozice správního orgánu a nahradí jeho úvahu o výši sankce úvahou vlastní. Jak krajský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, smyslem a účelem moderace trestu „není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

78. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, „[p]rostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“
79. Soud při výkonu moderačního práva tedy zkoumá, „zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Majetkové poměry pachatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše pokuty, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29).
80. V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, že v případě žalobkyně nejsou podmínky, stanovené zákonem a vyplývající z judikatury správních soudů naplněny. Uložená pokuta není zjevně nepřiměřená. Deliktní jednání žalobkyně dosahuje potřebného stupně společenské škodlivosti a nelze je bagatelizovat, neboť vedlo k narušení rovnováhy v oblasti poskytování taxislužby. Rovněž nebylo zjištěno, že by uložená pokuta byla likvidační. Soud proto návrhu žalobce na moderaci uložené pokuty nevyhověl.
81. Ohledně námítky žalobkyně stran nepřiměřené délky řízení a jejího nezohlednění při stanovení výše sankce lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu, který v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Lze poukázat např. na závěry, vyslovené v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, podle nichž „Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení.“ Městský soud se tak s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich odchýlit.
82. Soud dále odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřené v rozsudku č. j. 2 As 257/2020-37 ze dne 28. 5. 2021, který uvedl, že ačkoliv překročení pořádkových lhůt pro

vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení a tento postup nelze označit za správný, bez dalšího nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a proto nemusí být ani automaticky zohledněn při stanovení výše pokuty. Lze uvést, že žalobkyně navíc žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s. ř. s., proti nečinnosti žalovaného nebrojila a žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy (od vydání prvostupňové rozhodnutí do vydání napadeného rozhodnutí uplynul rok) za relevantní okolnost pro určení výše trestu. Podle názoru městského soudu se tedy nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit vyšší sankce.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

83. Soud neshledal ani jednu z žalobkyní vznesených žalobních námitek za důvodnou a žalobu proto v souladu s § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
84. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*“
85. Ve věci plně úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal a rozhodl, že žádný účastník nemá na náhradu nákladů řízení právo.

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 dne 18. září 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.