



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně

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

proti
žalovanému

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

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

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Magistrát hlavního města Prahy uložil žalobkyni rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 ve společném řízení pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona.
2. Dalším rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona.
3. Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu ve výši 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Řízení o jednom přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě žalovaný zastavil.
4. Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, č.j. 8 A 103/2019-46, zrušil rozhodnutí žalovaného i obě rozhodnutí Magistrátu, avšak na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem č.j. 10 As 28/2022-26 ze dne 12. 10. 2022 rozhodnutí městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
5. V něm pak městský soud rozsudkem ze dne 10. 1. 2023, č.j. 8 A 103/2019-67, opět zrušil rozhodnutí žalovaného i obě rozhodnutí Magistrátu. Městský soud uzavřel, že spojení věcí až v odvolacím řízení představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.r.s. Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2024, č.j. 2 As 40/2023 – 43 a věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení s tím, že Nejvyšší správní soud nepovažuje spojení věcí až v odvolacím řízení za nesprávné, a dále městskému soudu nařídil, aby zhodnotil, *zda se správní orgány při stanovování výše sankce pohybovaly v zákonných mezích podle § 41 přestupkového zákon.*
6. Městský soud v Praze proto věc opětovně projednal a rozsudkem č.j. 8 A 103/2019-67 ze dne 10. 1. 2023 žalobu zamítl. Městský soud se zabýval otázkou výše horní hranice sazby pokuty za projednávané přestupky při užití asperační zásady podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Uvedl, že sousloví *součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky* umožňuje dvojí interpretaci. Buď jde o součet horních hranic sazeb pokut za všech deset přestupků, jimiž byla žalobkyně uznána vinnou (přes dva miliony korun), nebo jde pouze o součet horních hranic sazeb pokut stanovených za jednotlivé skutkové podstaty [zde dvě – přestupek podle § 35 odst. 1 písm. g) a podle § 35 odst. 2 písm. w), což činí pouze 420 000 Kč]. Městský soud se přiklonil k druhému výkladu jako výkladu pro přestupce výhodnějšímu. Uzavřel tedy, že pokuta ve výši 525 000 Kč byla uložena mimo zákonnou sazbu. Jelikož žalobkyně tuto vadu nenamítala, městský soud napadené rozhodnutí nezrušil.
7. Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 14. 4. 2025, č.j. 2 As 88/2024 – 60, rozsudek opět zrušil, jelikož jednak shledal závěr soudu rozporným a tím nepřezkoumatelným a jednak se neztotožnil se závěry městského soudu ohledně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

výkladu ust. § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. NSS dovedl opačný výklad, tj. že pojem *částka, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky* uvedený v ust. § 41 odst. 2, je třeba chápat jako součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé, konkrétní přestupky, nikoli jako součet horních hranic sazeb pokut za skutkové podstaty, pod něž jsou tyto přestupky podřazeny.

8. Nejvyšší správní soud pak shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, jelikož žalobkyně v žalobě výslovně namítala, že v době vytýkaného jednání byla judikatura nestálá a v případě jedné z jízd dokonce ještě ani nebyl vydán rozsudek NSS č. j. 9 As 291/2016-136. Znalosti tohoto rozsudku se však žalovaný ve svém rozhodnutí dovolává jako přítěžující okolnosti (s. 14) a uvádí, že všechny zjištěné případy (kontrolní jízdy) se udály po jeho vydání. NSS k tomu uvedl, že na tuto žalobní námitku městský soud v napadeném rozsudku reagoval pouze tak, že stěžovatelka se přestupků dopustila z větší části po vydání rozsudku č. j. 9 As 291/2016-136. Nevysvětlil však, jaké závěry ohledně této otázky dovozuje ve vztahu k přesvědčivosti odůvodnění uložené sankce žalovaným; namísto toho se sám pokoušel korigovat jeho závěry. I z tohoto důvodu shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Obdobně stěžovatelka v žalobě výslovně namítala, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, co je myšleno pojmem *velký dopravce*. Také toto hledisko jí bylo kladeno k tíži v rámci posouzení výše uložené pokuty (bod 68 žaloby); i tuto námitku městský soud pominul.
9. Městský soud věc opětovně projednal a rozhodl.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kontrolního orgánu, který předcházel zahájení správního řízení, byla **kontrola zahájena a provedena nezákonně**. Kontrolu totiž může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující), a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek, ale až po zahájení kontroly a kontrolní orgán musí být kontrole vždy přítomen. V daném případě kontroly žalobkyně se však z protokolů o kontrole podává, že kontrola byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob, které provedly kontrolní nákup a zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohou, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním, ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby, což z logiky právní úpravy ani nevyplývá, ani není možné; došlo by rovněž k zásadnímu popření ustanovení o zahájení kontroly kontrolním orgánem ve smyslu § 5 KŘ a celého smyslu zákonnosti veřejné kontroly. Žalobkyně dále namítá, že nebylo správním orgánem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobkyně potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, jak požaduje § 6 odst. 1 KŘ.

13. Žalobkyně má dále za to, že **protokol o kontrole** je pouhým podkladem pro správní orgán k úvaze, aby případně zahájil správní řízení o přestupku nebo nikoliv. Pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Přizvané osoby se mohou účastnit na kontrole až po jejím zahájení. Správní orgán nemůže považovat *a priori* protokoly o kontrole za pravdivé bez toho, aby provedl ve správním řízení řádně dokazování, tj. výslech kontrolující osoby či přizvaných osob.
14. Ve třetí žalobní námitce žalobkyně napadá uloženou sankci, kterou považuje za likvidační a nezákonnou.
15. Předně namítá, že v době vytýkaného jednání byla judikatorní praxe nestálá, dokonce první skutek se stal před vydáním rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136, naopak byla známá rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507 a ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168, ze kterých vyplývalo, že se jedná o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. Žalovaný měl tyto skutečnosti zohlednit při posuzování společenské nebezpečnosti a ukládání trestu.
16. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že „[...] *ve vztahu s ostatními dopravci poskytujícími přepravy přes aplikaci Uber lze hovořit jako o organizované skupině, nikoliv jako o samostatných dopravcích, kteří porušují zákony, a tím získávají neoprávněnou konkurenční výhodu. Tato skutečnost je ze strany Ministerstva dopravy i Magistrátu hlavního města Prahy dobře známá, proto je logické, že pokuty za další páčání této činnosti, i když je veřejně známo, že je protiprávní, budou vzhledem ke generálně preventivní funkci sankce postupně zvyšovány.*“. V demokratickém státě však takové úvahy nelze připustit.
17. Žalovaný sice uvedl v napadeném rozhodnutí, že je nutné, aby výše sankcí **odpovídaly skutkově shodným případům**, ale nikterak neuvádí alespoň příkladmo, o jaké skutkově shodné jiné případy se při jeho úvaze jednalo, například spisovými značkami, aby bylo možné takový argument žalovaného vůbec ověřit. Prvostupňový orgán několikanásobně zvyšuje výši pokuty, které však ukládá za stále totožné přestupky, ačkoliv není schopen rozdílné výše pokut u jednotlivých dopravců zákonně odůvodnit. Politické zadání a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

obecné nálady taxikářských lobby vedly k uložení nepřiměřené výše trestu tak, jak se to děje doposud i v jiných kauzách založených na použití aplikace UBER.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zda vozidlo bylo či nebylo řádně evidováno v evidenci vozidel taxislužby, avšak následně se v tomto řízení zabýval (a žalobkyni nezákonně přičítal k tíži) i jiné typy jednání, pro něž však vedení správního řízení předem vyloučil. Tím bylo ve výsledku rovněž zasaženo i do práva žalobkyně na obhajobu a na spravedlivý proces, když ta měla za to, že s ní je vedeno řízení jen pro určité úzké jednání (tj. zda vozidla byla či nebyla vedena v evidenci taxislužby, resp. bylo/nebylo vybaveno dokladem o oprávnění k podnikání nebo jeho kopií), zatímco v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí MHMP jí je ve výsledku kladeno za vinu, potažmo přičteno k tíži i jiné jednání, k němuž by dle úvah správních orgánů snad „bylo bývalo došlo“.

24. Rovněž úvaha o ohrožení řádného vedení účetnictví při úvahách o stanovení výše sankce je nezákonná. Nejenže objektem žalobkyni vytýkaného přestupkového jednání (konkretizované skutkovou podstatou, pro kterou bylo trestní řízení správní zahájeno) není zájem na vedení řádného účetnictví, ale také nemůže být (opět jak je uvedeno výše) taková případná – dokonce z jiné oblasti správního práva – skutková podstata přičítána žalobkyni v rámci úvahy o přitěžujících okolnostech.
25. Z výše uvedených skutkových podstat přestupků vytýkaných žalobkyni však zjevně ani nevyplývá to, že by tyto vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů (jak se uvádí v rozhodnutí MHMP a což žalovaný aprobuje) – zejména jak správní orgán prvního stupně uvádí ve spojitosti s preferencí určitého dopravce a eliminaci takového, se kterým měl spotřebitel negativní zkušenosti (spotřebitel naopak patrně preferuje jízdu prostřednictvím aplikace UBER z hlediska transparentnosti, jinak by ji nevyužíval) a tedy je nutno odmítnout úvahy žalovaného o tom, že dochází k poškozování spotřebitelů.
26. Rovněž odkazy MHMP na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Jednak nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze NSS dovedl, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit **osobní či majetkové poměry** dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky, kdy NSS konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu. Takovým způsobem není možné výše pokuty uložené v konkrétním případě žalobkyně dovozovat.
27. Jedná se zřetelně o nezákonný postup, přičemž správní orgány provádějící řízení o přestupku (tedy „širší trestní řízení“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), musí posuzovat nejen domnělé přestupkové jednání individuálně, ale také při respektování zásady o ukládání trestů (sankcí) u skutkové obdobných případů. Ani jedno, ani druhé správní orgány ve věci žalobkyně neposuzovaly. Pouhou rešerší správním orgánem uváděných rozhodnutí na www.nssoud.cz (tj. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) je zřejmé, že tato rozhodnutí se vůbec netýkala skutku žalobkyni vytýkanému, a tedy není možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby, a tudíž by měly mít – patrně dle správního orgánu – takové závěry v jiných odlišných kauzách aplikační význam pro řízení ve věci žalobkyně.
28. V napadeném rozhodnutí není vůbec uvedeno, co má žalovaný pod pojmem „**velký dopravce**“ na mysli, avšak i přesto dovozuje, že v případě **částky 525.000 Kč** nelze předpokládat, že by taková pokuta měla být likvidační. **Nadto výše uložené pokuty je v maximální výši umožněné zákonem s užitím zásady asperační** a tedy právě zde je nutné, aby žalovaný (trestní tribunál ve smyslu čl. 6 Úmluvy) své úvahy **řádne a přezkoumatelně** zdůvodnil. **Tomu se tak nestalo a jedná se tedy o nepřezkoumatelné rozhodnutí.**

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

zásadou. Skutečnost, že žalovaný zaslal žalobkyni usnesení o spojení až s napadeným rozhodnutím, je zcela v souladu s ust. § 140 odst. 4 a § 76 odst. 3 a 5 správního řádu.

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

III.

Posouzení žaloby

41. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) a rovněž ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2024, č.j. 2 As 40/2023 – 43, jehož závěry je vázán.
42. Soud nařídil jednání na den 30. 7. 2025. Žalobkyně zdůraznila s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 15. 12. 2017, č.j. 4 as 199/2017-30) ,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nebo ze dne týkající se přitěžujících okolností a pachatelovi znalosti právní úpravy pochybení žalovaného, který v rozhodnutí uvedl, že všechny přestupky byly spáchány po vydání rozhodujícího rozsudku NSS ze dne ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136. Jeden přestupek se však stal dříve a jeden v den, kdy byl tento rozsudek zveřejněn. S ohledem na judikaturu NSS týkající se moderaci pokuty, vzala žalobkyně svůj návrh na moderaci zpět.

43. Žalovaný své shora vytýkané pochybení ohledně jednoho přestupku, který se stal před zlomovým rozsudkem Nejvyššího správního soudu, uznal a navrhl, aby soud v rámci moderace pokutu přiměřeně snížil.
44. Žaloba není důvodná.
45. První žalobní námitkou žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, kterým v odvolacím řízení spojil dvě řízení týkající se šesti skutků žalobkyně spáchaných v období od 10. 10. 2017 do 22. 1. 2018 a rozhodl o nich jediným rozhodnutím, aniž jí bylo umožněno se vyjádřit ke spojenému řízení jako celku a k případné výši ukládaného trestu.
46. Tato žalobní námitka není důvodná, a to s ohledem na shora citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu, který neshledal tento postup nesprávným. Městský soud v dalším odkazuje na bod 31 rozsudku ze dne 16. 1. 2024, č.j. 2 As 40/2023 – 43.
47. Pokud se týká druhé žalobní námítky napadající postup dopravního úřadu při provádění kontroly a samotný protokol o kontrole, soud rovněž odkazuje na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47 a ze dne 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, ve kterých dospěl městský soud k závěru, že žalobní námitky jsou nedůvodné a postup dopravního úřadu byl zákonný.
48. Městský soud v rozsudku soudu ze 8. 4. 2021, č.j. 17 A 8/2019 – 62, uvedl:

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

38. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.

39. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

40. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

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

49. Osmý senát rovněž v této věci ze spisu ověřil, že protokoly o kontrole a jeho přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, včetně skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobkyně totiž svou procesní obranu směřovala toliko do roviny právní, nikoli skutkové. Jelikož postup dopravního úřadu byl v tomto případě v podstatě stejný, ani zde se soud neměl důvod odchýlit od závěrů formulovaných v těchto rozsudcích. Žalobní námitka je nedůvodná.
50. Další argumenty žalobkyně týkající se protokolu o kontrole byly vypořádány v rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2021, č.j. 15 A 91/2019-47, ve kterém městský soud s odkazem na judikaturu NSS uzavřel, že „přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29).“ Rovněž je zde uvedené, že „praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají“ (pozn. podtržení doplněno městským soudem).

51. I osmý senát městského soudu se s těmito výše citovanými závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. Soud tedy uzavírá, že průběh kontroly ve věci žalobkyně proběhl zcela zákonným způsobem a výsledky této kontroly zachycené v kontrolním protokolu byly plně použitelné v navazujícím přestupkovém řízení. I tato žalobní námitka je tak nedůvodná.
52. Další námitky se týkaly uložené sankce. Žalobkyně namítala, že žalovaným uložená sankce dle ust. § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je nedostatečně odůvodněná a zmatečná, jelikož v jiné části rozhodnutí žalovaný uvedl, že užil zásadu absorpční.
53. Žalovaný ve svém rozhodnutí k námitkám směřujícím do výši trestu uvedl:

„K argumentaci o snížení horní sazby pokut u jednotlivých přestupků zákonem č. 304/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o silniční dopravě, lze říci, že dopravce pomíjí především skutečnost, že k této změně přistoupil zákonodárce z důvodu nově zavedené asperační zásady zákonem o odpovědnosti za přestupky. Dle této zásady jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Pokud by tedy ke snížení nedošlo, bylo by možné v tomto případě uložit pokutu do výše 750 000 Kč, po snížení je maximální částka 525 000 Kč.“

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

54. Nejvyšší správní soud však ve svém rozsudku ze dne 16. 1. 2024, č.j. 2 As 40/2023-43 názoru městského soudu, že je uložena sankce neodůvodněná, rovněž nepřisvědčil. Naopak uvedl:

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

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

55. Městský soud pak byl zavázán k tomu, aby zkoumal, zda byla pokuta uložena v zákonných mezích, a uvedl jak má postupovat viz body 43 až 45 rozsudku.
56. Městský soud k tomu uvádí následující:
57. Za přestupek podle ust. § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017, bylo možné uložit pokutu až do výše 100 000 Kč. Po novele do výši 70 000,- Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

58. Za přestupek podle ust. § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017, bylo možné uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Po novele do výši 350 000,- Kč.
59. Ust. § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky stanoví, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
60. Dle odst. 2, *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*
61. Z rozhodnutí žalovaného se podává, že trest uložil za použití horní sazby dle ust. § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, která dle žalovaného za použití nového zákona umožňovala uložit sankci 525 000 Kč (= 350 000 + polovina 350 000 Kč, což je 175 000 Kč). Soud má tedy za to, že žalovaný použil správně novější právní úpravu, která byla pro žalobkyni výhodnější, a horní hranici určil v souladu s ust. § 41 odst. 2 zákona o přestupcích, jak soud citoval závěry Nejvyššího správního soudu v jeho posledním rozsudku, kterými je vázán. Žalobní námitky jsou proto nedůvodné.
62. Ani další žalobní námitky týkající se uložení pokuty nejsou důvodné. Zdejší soud se již těmito námitkami ve svých rozsudcích zabýval a osmý senát z nich bude vycházet.
63. Stran námitky neuvedení příkladů rozhodnutí správních orgánů v obdobných věcech pro určení, zda žalovaný nevybočil z ustálené rozhodovací praxe soud předně uvádí, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale její význam spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012 č. j. 6 Ads 129/2011-119, či ze dne 30. 10. 2014 č. j. 10 As 155/2014-33). Pokud nadto správní orgán dostatečně podrobně zdůvodní výši ukládané pokuty, není již povinen své závěry o výši sankce doplnit o specifikaci jiných skutkově shodných případů např. prostřednictvím uvedení spisových značek konkrétních řízení, jež se skutkově podobají, aby ilustroval, že uložená pokuta je přiměřená a nevybočuje ze správní praxe. Soud má za to, že dopravní úřad a žalovaný shora uvedeným povinností dostaly. Nad to je soudu známo, že právní zástupce žalobkyně zastupuje mnoho takových dopravců a tedy má přehled o výši ukládaných pokut (viz rozsudek NSS ze dne 18. května 2023, 2 As 308/2021 – 48). Žalobní námitka je nedůvodná.
64. K námitce, že pokuty za dané přestupky v případě porušování pravidel pro taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber byly správními orgány postupně zvyšovány, se městský soud rovněž vyjadřoval již v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018-49, kde uvedl, že *„je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud v rámci zákonodárcem svěřeného správního uvážení dozorový orgán nejprve postihuje určitý nový typ porušení zákona mírnějšími sankcemi, zvláště v situacích, kdy není ještě ustáleno právní posouzení vytýkaného jednání. Jestliže však určitý fenomén nabírá na četnosti, a to přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti, je zcela na místě, pokud dozorový orgán přistoupí k jeho prísnějšímu postihu.“* Osmý senát se s tímto závěrem ztotožňuje, jelikož má za to, že i výše ukládaných pokut má být pro pachatele odrazující daný přestupek páchat.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

65. Pokud jde o námitku, podle které se žalobkyně řídila právním názorem Vrchního soudu v Olomouci, dle něhož nemělo být poskytování přepravy prostřednictvím aplikace Uber výkonem taxislužby, zdejší soud se k ní vyjadřoval již ve svém rozsudku sp. zn. 10 A 116/2019 v bodě [30], kde uvedl, že „od druhé poloviny roku 2017 bylo právní povědomí ohledně poskytování přeprav přes aplikaci Uber již na podstatně vyšší úrovni než dříve a daná problematika byla značně medializovaná (např. v souvislosti s mediálně sledovaným projednáváním návrhu zákona č. 304/2017 Sb. ze dne 16. 8. 2017 účinného od 4. 10. 2017 na půdě Poslanecké sněmovny, které probíhalo od začátku roku 2017 do srpna 2017 a který se týkal mj. odstranění nedostatků dosavadní právní úpravy ve vztahu k provozování taxislužeb¹). Úměrně tomu se rovněž vyvíjela soudní judikatura, která postupně reagovala na otázky, které vyvstaly a souvisely s poskytováním této formy přepravy. Neobstojí proto tvrzení, že žalobce spoléhal na právní závěry učiněné v usneseních Vrchního soudu v Olomouci, dle nichž přeprava skrze aplikaci Uber není klasickou taxislužbou, ale jedná se o jinou smluvní přepravu v oblasti dopravy.“ Názor Vrchního soudu v Olomouci byl následně překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 291/2016, a samotné usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 7 Cmo 185/2017 bylo následně zrušeno náležením Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17 (N 178/91 SbNU 217).
66. Soud má za to, že s ohledem na shora citované závěry rozsudku 10 senátu zdejšího soudu, tedy že již v druhé polovině roku 2017 žalobkyně mohla mít povědomí minimálně o tom, že je toto jednání postihované pokutami, nehraje při ukládání trestu skutečnost, že žalobkyně se jednoho z přestupků dopustila před vydáním rozsudku kasačního soudu sp. zn. 9 As 291/2016 ze dne 31. 10. 2017, tak zásadní roli, aby rozhodnutí žalovaného neobstálo, a to právě s ohledem na počet dalších žalobkyní spáchaných přestupků. V žalobkyní odkazovaném rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020-37 šlo o jediný přestupek spáchaný před tímto datem.
67. Jelikož žalovaný na tento zlomový rozsudek odkazoval při svých úvahách o obecném navýšení pokut všem přestupcům, má soud za to, že se nejedná o přítěžující okolnost v tom smyslu, aby se na ni vztahovala přísná kritéria uváděná v žalobkyní citovaných rozsudcích NSS. Soud tak má za to, že tato dílčí nepřesnost uvedená v rozhodnutí žalovaného nemá vliv na přesvědčivost a tím i zákonnost rozhodnutí.
68. K námitce, že při stanovení výše pokuty žalovaný uvažuje o dopravcích jako o organizované skupině, což bez dalšího zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku, soud odkazuje na rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 21. 2. 2023, č.j. 10 As 39/2021-41, kde tento soud uvedl:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

[21] Krom toho navazovalo ministerstvo svými tvrzeními na závěry rozsudku Uber Spain, a tak nebylo nezbytné, aby je prokazovalo. Další dokazování považoval za nadbytečné i městský soud, neboť podle něj neměla stěžovatelčina účast v organizované skupině vliv na výši uložené pokuty. To NSS nepovažuje za přesné: ministerstvo k této přítěžující okolnosti přihlédl na straně 6 svého rozhodnutí. Tato dílčí nepřesnost však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.“

69. Tato skutečnost tedy dle soudu nemůže založit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
70. Pokud žalobkyně v žalobě namítala, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, co je myšleno pojmem *velký dopravce*, soud odkazuje na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, kde se na straně 14 nahoře uvádí: „U dopravce bylo provozování taxislužby neevidovaným vozidlem zjištěno šestkrát v průběhu cca čtvrt roku. Fungování aplikace Uber vylučuje, aby se mohl kontrolní orgán zaměřit na opakovanou kontrolu určitého dopravce, neboť aplikace přiřazuje „náhodně“ řidiče na základě poptávky cestujících. To znamená, že se v tomto případě jedná o velkého dopravce, který poskytuje značné množství přeprav větším množstvím zaměstnanců a různými vozidly. V rámci tohoto řízení bylo zjištěno, že provozuje taxislužbu šesti vozidly se šesti různými zaměstnanci.“
71. Soud tak má za to, že ze shora citované pasáže je zcela jasné, že žalovaný při úvaze o přiměřenosti pokuty přihlédl ke skutečnosti, že u žalobkyně se jedná o právnickou osobu zaměstnávající minimálně šest řidičů, na rozdíl od jiných dopravců, kterými byly pouze fyzické osoby – jednotlivci. A také ze skutečnosti, že s ohledem na náhodně provedenou kontrolu pomocí aplikace Uber, která přesto proběhla u žalobkyně v 6 případech dovedl, že žalobkyně musela poskytnout v předmětném období mnoho přeprav, které náhodnými kontrolami nebyly zachyceny. Její majetková situace je tak odlišná od majetkové situace dopravců – fyzických osob, které tolik přeprav poskytnout nemohly. Nešlo tedy o použití pojmu „velký dopravce“ ve smyslu definice případně uvedené v jiném právním předpisu.
72. Soud má za to, že i na tuto úvahu nutno aplikovat závěry shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023, č.j. 10 As 39/2021 – 41, ve kterém NSS tzv. „přivřel oči“ nad vyjadřováním žalovaného i správního orgánu prvního stupně. Touto optikou dle soudu nutno nahlížet i na toto rozhodnutí žalovaného. Žalobní námitka namítající nepřezkoumatelnost této části odůvodnění tak rovněž není důvodná.
73. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních námitek, v nichž žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýkala, že jako přítěžující okolnosti byly vzaty skutečnosti, které samy o sobě zakládají skutkovou podstatu jiného přestupku a jsou postižitelné jen u provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Odůvodnění výše pokuty je vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné.
74. Městský soud v Praze neshledal takový postup nezákonným například v rozsudku ze dne 16. 11. 2021, č.j. 3 A 200/2019 – 47, nebo ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č.j. 6 A 101/2019 – 37. K této otázce se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 2 As 257/2020, ve kterém uvedl:

„Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení přítěžujících okolností. K tomu kasační soud uvádí, že výčet přítěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédně i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřipustné jen tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu. K ničemu takovému však v nyní posuzované věci nedošlo.

[33] Magistrát výslovně uvedl, že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přitěžující okolnost při posuzování přestupku provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou úzce provázány další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem. Tato zjištění nebyla samostatným předmětem řízení a nebyla stěžovateli přičítána při posuzování viny i trestu zároveň. Zohledněním těchto skutečností jako přitěžujících okolností správní orgány zamýšlely odlišit situaci, kdy dopravce nezařadí vozidlo do evidence vozidel taxislužby, ale jinak toto vozidlo splňuje veškeré požadavky na vozidla taxislužby, od situace, kdy dopravce vozidlo nezaeviduje a zároveň nesplňuje ani další zákonné požadavky. Tímto postupem tedy správní orgány odlišily závažnější a společensky škodlivější protiprávní jednání od administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování řádně vybaveného vozidla, které dopravce pouze opomněl nahlásit do příslušné evidence, nebo bylo z evidence vyřazeno. Takto zohledněné závažnější jednání stěžovatele v sobě zahrnuje také ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to v souvislosti s absencí taxometru ve vozidle. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry městského soudu.“

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

[36] Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej magistrát požádal již v oznámení o zahájení řízení. V oznámení jej současně poučil o případné nutnosti stanovení majetkových poměrů odhadem, nebude-li stěžovatel v tomto směru se správním orgánem spolupracovat, což se také stalo. Magistrát proto v rozhodnutí pouze obecně uvedl, proč nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Žalovaný při hodnocení možné likvidační intenzity výše pokuty provedl odhad, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce je podnikající fyzickou osobou. Při odhadu zohlednil v té době aktuální výši průměrné hrubé mzdy a vzal v potaz rovněž dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. magistrátem citovaný rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 - 41, v němž soud nehledal pokutu v totožné výši uloženou v roce 2006 při provozování taxislužby v Praze za likvidační). Postupu žalovaného, který za dané situace a pasivity stěžovatele využil alespoň odhadu stěžovatelových majetkových poměrů, proto v obecné rovině nelze nic vytknout. Namítá-li stěžovatel, že správní orgány neprovedly odhad dostatečně, měl v průběhu správního řízení poskytnout základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a také je věrohodným způsobem doložit či umožnit správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (usnesení č. j. 1 As 9/2008 - 133, bod 38). Úroveň součinnosti účastníka řízení tak do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům. Stále však platí, že při stanovení výše pokuty měly správní orgány zohlednit především nestálost rozhodovací praxe.

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

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

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

[39] Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ovšem neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud proto již dříve dospěl k závěru, že „tato forma ‚kompenzace‘ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“ (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, bod 21). Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky. Rozhodnou-li se však délku správního řízení zohlednit, musí své úvahy zřetelně promítnout do odůvodnění rozhodnutí.

[40] Řízení před magistrátem bylo zahájeno dne 30. 5. 2018, kdy bylo stěžovateli prostřednictvím zástupce doručeno oznámení o zahájení řízení, a ukončeno dne 13. 6. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatele předložil magistrát žalovanému dne 18. 6. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 9. 5. 2019. Překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení. To, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané § 71 odst. 3 správního řádu, sice nelze označit za správný postup, bez dalšího však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Stěžovatel navíc zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. soudního řádu správního, proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku stěžovatel nepřispěl. Podle Nejvyššího správního soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.“

80. Osmý senát má za to, že na tyto závěry lze odkázat i v nyní rozhodované věci, ačkoliv řízení trvalo delší dobu. Soud však vzal v úvahu, že se jednalo o složitější případ (více skutků) a vyhodnotil žalobní námitku jako nedůvodnou. Soud nad rámec shora uvedeného doplňuje, že pokud uvedl ve svém rozsudku ze dne 15. prosince 2021, č.j. 8 A 103/2019-46, že je potřeba vzít v úvahu také dobu, která uplynula od spáchání přestupků, tak jak se toho dožaduje žalobce, učinil tak právě s ohledem na skutečnost, že osmý senát žalobou napadené rozhodnutí zrušil a žalobkyně by se v tomto případě dočkala pravomocného rozhodnutí ve věci po déle než 4 letech, což je dle soudu nutno vzít v potaz při následném ukládání trestu. Rozsudek ze dne 15. 12. 2021 však byl Nejvyšším správním soudem zrušen.
81. Žalobkyně dále v žalobě navrhla soudu postup dle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. tedy moderaci pokuty. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně vzala svůj návrh na moderaci při jednání zpět, soud již o něm nerozhodoval.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 30. července 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.