



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **PhDr. M. H.**, zastoupen Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2020, č. j. 9 A 126/2019 - 46,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 7. 2018, č. j. MHMP 1146772/2018 byl žalobce jako dopravce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), ve znění účinném v době spáchání přestupku, a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobce nezajistil, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 13. 4. 2018 od 9:47 do 9:55 hodin na trase z V. n. X, P. X do ulice T. X, P. X, byl ve vozidle tovární značky Jeep Grand Cherokee, SPZ: X, doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a také provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Uvedeným jednáním porušil též § 9 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o silniční dopravě a § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Správní orgán I. stupně uložil žalobci za přestupky pokutu ve výši 150 000 Kč, a zároveň mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 9. 2019, č. j. 88/2019-190-TAXI/3, snížil uloženou pokutu na 140 000 Kč, prodloužil lhůtu pro úhradu nákladů řízení a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Nejprve žalobce namítal vady dokazování ve správním řízení; k těm došlo proto, že správní orgány vycházely z předpokladu, že protokol o kontrole je nadán pravdivostí

a správnosti a neprovedly výslech kontrolující osoby. Protokol o kontrole je však pouhým podkladem pro úvahu správního orgánu, zda zahájí správní řízení o přestupku, či nikoli, a nelze jej proto považovat za pravdivý, aniž by bylo provedeno řádné dokazování.

[4] Dále žalobce namítal nezákonnost uložené sankce. Předně uvedl, že výše sankce má odpovídat skutkově shodným případům, což sice žalovaný v žalobou napadeného rozhodnutí konstatuje, nikde ale tyto případy neuvádí. Rozhodnutí je proto nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Dále namítal, že rozhodování správních orgánů ve věci přeprav skrze aplikaci Uber je tak rozkolísané, že není možné dovodit, jakými úvahami se tak děje. Upozornil, že k uložení sankce v nepřiměřené výši vedly politické zadání a taxikářská lobby. Dále navrhl, aby žalovaný předložil rozhodnutí za obdobné skutky ve stejném období a z let 2017 – 2018, aby bylo možné posoudit výši ukládaných pokut. Poukázal na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č. j. 7 Cmo 185/2017-507, v němž je uvedeno, že se v případě přepravy prostřednictvím aplikace Uber jedná o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci i v usnesení ze dne 24. 10. 2017, č. j. 7 Cmo 180/2017-168. Tato rozhodnutí byla korigována až v listopadu 2018, tedy v době sankcionovaného jednání. V době přepravy zde tedy existovala rozhodnutí vyšších soudů, která definovala tuto přepravu nikoliv jako taxislužbu, z čehož měl žalovaný vycházet především při posuzování společenské nebezpečnosti sankcionovaného jednání.

[5] Žalobce rovněž namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí založenou na úvahách žalovaného o dopravních poskytujících přepravu přes aplikaci Uber jako o organizované skupině; skutečnost, že jako přitěžující okolnosti byly nezákonně brány v úvahu skutečnosti, které případně samy o sobě zakládají skutkovou podstatu samostatného přestupku; nepřiléhavost rozsudků, na něž správní orgán I. stupně odkazoval při odůvodnění výše pokuty; neposouzení likvidačního charakteru uložené pokuty a nezohlednění nepřiměřené délky řízení.

[6] Městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Připomněl, že v sankčních řízeních, jimž předcházela veřejnoprávní kontrola, je právě kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění základním a stěžejním důkazem. Takto zjištěný skutkový stav přitom není třeba, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat ještě dalšími důkazními prostředky. Rovněž z ustálené judikatury NSS (viz např. 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, ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015 - 24 či 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. Je třeba zdůraznit, že žalobce v projednávaném případě svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové, která byla mezi stranami nesporná.

[7] Soud neshledal důvodnými ani námitky stran nezákonnosti uložené sankce. Žalovaný pečlivě vyhodnotil odvolací námitky poukazující na jiné případy, v nichž byla pokuta uložena v nižší výši, a vysvětlil důvody, pro které měl za to, že závěry vyslovené v těchto rozhodnutích, pokud jde o výši sankce, nebrání uložení pokuty vyšší, než byly pokuty ukládané za skutky spáchané v minulosti. Také námitky žalobce o tom, že rozhodování správních orgánů ve věcech týkajících se poskytnutých přeprav prostřednictvím aplikace Uber je rozkolísané, že správní orgány rozhodují s ohledem na politické zadání a taxikářskou lobby, označil krajský soud za čistě obecné a spekulativní. Soud ze správního spisu ani z jiného podkladu nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila o tom, že správní orgány v nyní řešeném případě postupovaly v neprospěch žalobce odchýlně od své správní praxe v jiných obdobných případech.

pokračování

[8] Soud se neztotožnil ani s námitkou nestálosti judikatorní praxe v době sankcionovaného jednání. K přestupku žalobce došlo téměř po šesti měsících od vyhlášení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, který byl svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, a profesionál poskytující služby v tomto oboru se měl s takto zásadními judikatorními závěry seznámit. V tomto ohledu soud neshledal ničeho závadného na tom, že protiprávní jednání spáchané po vydání uvedeného rozsudku NSS začaly správní orgány postihovat již přísněji.

[9] Podle soudu nedošlo ani k porušení žádné ze zásad správního trestání. Sankcionované jednání bylo srozumitelně popsáno ve výroku; žádnou zmatečnost, rozpornost či nepřezkoumatelnost ve vymezení skutku soud neshledal. Obdobně se soud s žalobcem neztotožnil ani ohledně námitky o nepřiléhavosti rozsudků; správní orgány žalobcem zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy nad případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobci, přičemž uvedené rozsudky se přitom týkaly skutků, které byly spáchané při provozování taxislužby, tedy v rámci skutkově podobného jednání.

[10] Konečně, městský soud nepřisvědčil ani námitce nezohlednění nepřiměřené délky řízení při stanovení výše sankce. Soud k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, podle něhož ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci.

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Stěžovatel namítá nesprávné posouzení přitěžujících okolností s tím, že není možné přijmout úvahy žalovaného o organizované skupině. Stěžovatel vytýká městskému soudu, že se meritorně nevyjádřil k žalobnímu bodu, podle něhož správní orgány bez jakýchkoliv důkazů považují dopravce (tzn. i stěžovatele) za členy organizované skupiny, a z podstaty věci pak podle toho stanovují zvýšené výsledné pokuty. Stěžovatel poukazuje na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a bezobsažné vyjádření městského soudu, podle něhož *„tito dopravci mají totožné široké právní zázemí a zastoupení, nelze tak hovořit o činnosti nijak nepochybných samostatných dopravců.“* Stěžovatel připomíná, že pojmy užívané v oblasti správního trestání je nutno vykládat shodně, jako takovým pojmům přičítá trestní nauka či praxe. Proto i pojem „organizovaná skupina“ užitý žalovaným v úvahách o stanovení sankce a její výměry je nutno posoudit ve světle výkladu takového pojmu praxí vrcholných (trestních) soudů. Jelikož tak ze strany žalovaného učiněno nebylo, je nutno posoudit takové úvahy v rozhodnutí žalovaného, které poté vyústily ve stanovení výměry správního trestu pokuty, jako nezákonné. Městský soud zcela rezignoval na posouzení pojmu organizovaná skupina ve smyslu trestního práva a dokonce dovedl, že žalovaný postupoval pouze „neobratně“ při pojmenování stěžovatele jako součásti organizované skupiny. Městský soud navíc dovedl, že má být výměra správního trestu pokuty zvyšována stěžovateli jen proto, že je ve správním řízení a soudním řízení správním zastoupen totožným právním zástupcem jako jiní dopravci; taková úvaha je extrémním vybočením z postulátů řádného trestního procesu a ukládání trestu za spáchaný přestupek.

[13] Další kasační námitka směřuje vůči posouzení přítěžujících okolností – označení a vybavení vozidla. Městský soud přehlíží, že podstatou přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě je to, že dopravce v rozporu s § 21 odst. 1 téhož zákona provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby. Jedná se o přestupek postihující nezaevidování vozidla jako vozidla taxislužby a jeho následné provozování. Není-li však vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby, nelze dovozovat ani přítěžující okolnost spočívající v neoznačení vozidla předepsaným způsobem (žlutou střešní svítlnou s nápisem TAXI) a nevybavení taxametrem. Jinak řečeno, skutková podstata podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě vylučuje užití těchto skutečností jako přítěžujících okolností, neboť mohou být vyžadovány u dopravce pouze v případě vozidla, které je evidováno jako vozidlo taxislužby. Argumentaci městského soudu, že povinnost označení vozidla a vybavení taxametrem lze hodnotit při hodnocení závažnosti porušení právních povinností pachatele, stěžovatel označil za nelogickou. Neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem nelze posuzovat ani prostřednictvím povahy a závažnosti přestupku. Městský soud se nadto nevypořádal s žalobní námitkou týkající se ohrožení řádného vedení účetnictví.

[14] Městský soud se podle stěžovatele dále náležitě nezabýval ani žalobní námitkou nedostatečného zohlednění osobních a majetkových poměrů. Správní orgány nepostupovaly při úvahách o stanovení výše pokuty obdobně jako trestní soud, tj. neprovedly řádné posouzení majetkových poměrů odhadem. 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. Rovněž v případě podnikající fyzické osoby jsou správní orgány povinny přihlížet jak k osobním, tak k majetkovým poměrům, a to i mimo korektiv likvidační pokuty. Jedná se o projev individualizace ukládaného trestu. Hledisko poměrů pachatele má přitom korigovat hledisko závažnosti přestupku, je tedy limitem přiměřenosti trestu. Závěr městského soudu o nedůvodnosti uplatněného žalobního bodu je proto nesprávný.

[15] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl, že se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobní námitkou posuzování výše pokuty s ohledem na délku trestního řízení správního. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, z nichž městský soud vycházel, podle stěžovatele odporují judikatuře Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Zmínil relevantní judikaturu a také úpravu z oblasti trestního práva.

[16] Stěžovatel z důvodů výše uvedených navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Co se týče úvah o organizované skupině, uvádí žalovaný, že ve svém rozhodnutí použil tuto úvahu v části, kde vysvětloval, proč došlo ke zvýšení pokut ukládaných dopravcům využívajícím aplikaci Uber. Dle názoru žalovaného je rozdílné, dopustí-li se někdo určitého protiprávního jednání jako samostatný podnikatel, který například z neznalosti poruší zákon, anebo využívá-li někdo aplikaci Uber v situaci, kdy už je z mnoha vyjádření příslušných orgánů a soudů jasné, že provozování taxislužby neevidovaným vozidlem je závažným porušením zákona. Tím, že se stěžovatel připojil k aplikaci Uber, musel vědět, že podniká způsobem, který příslušné orgány označují dlouhodobě za protiprávní a získával tím neoprávněnou výhodu na trhu spočívající v nižších nákladech nebo v mnohem nižším riziku kontroly ve srovnání s klasickou taxislužbou. Zároveň byl stejně jako všichni ostatní dopravci patrně poučen, že má ihned po případné kontrole dopravního úřadu kontaktovat stejného právního zástupce, který následně zastupoval stěžovatele ve všech následujících úkonech prakticky stejným způsobem jako u ostatních dopravců.

pokračování

[18] Žalovaný zdůrazňuje, že ze spisového materiálu zcela jasně vyplývá, že se stěžovatel jednání dopustil jako dopravce využívající aplikaci Uber a ani tuto skutečnost nijak nerozporoval. Není tedy sporu, že stěžovatel nebyl samostatným dopravcem, který by například z neznalosti provozoval taxislužbu neevidovaným vozidlem, stěžovatel naopak byl dopravcem, který zcela vědomě a opakovaně využíval aplikace Uber k provozování taxislužby v rozporu se zákonem o silniční dopravě a využíval servisu, který společnost Uber těmto dopravcům v případě zjištění porušení zákona nabízela.

[19] Žalovaný ve shodě s městským soudem rovněž nepovažuje za správný názor stěžovatele ohledně posouzení přitěžujících okolností. Pravidla pro určení druhu a výměry trestu, včetně výčtu přitěžujících a polehčujících okolností uvedená v § 37 až 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) jsou pravidla toliko demonstrativní. Správní orgán musí posoudit všechny relevantní skutečnosti pro určení výše a případně i druhu sankce. Základní povinností každého dopravce je provozovat taxislužbu řádně evidovaným vozidlem. Na evidenci vozidla se váží další povinnosti, jako je zajistit, aby bylo vozidlo taxislužby řádně vybavené, nebo aby bylo řízeno držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný souhlasí se stěžovatelem, že pokud je taxislužba provozována neevidovaným vozidlem, tak není možné sankcionovat takového dopravce za nesplnění povinností vázaných na tento úkon. Dle § 36 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě lze za méně závažné přestupky v taxislužbě uložit pokutu do výše 70 000 Kč a za závažnější do výše 350 000 Kč. Provozování taxislužby neevidovaným vozidlem patří právě do druhé zákonné sazby, čímž zákonodárce stanovil, že se jedná o závažný delikt. I když je povinnost splnění výše uvedených požadavků vázána na evidenci vozidla, je nutné splnění a nesplnění dalších požadavků předepsaných zákonem o silniční dopravě posoudit jako polehčující a přitěžující okolnosti. Za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem stanoví zákon o silniční dopravě poměrně značné rozpětí až do výše 350 000 Kč, což je hodnota stejná, jako za jiná závažná porušení tohoto zákona, jako je například nepoužití taxametru nebo nezajištění řidiče, který je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Jednání stěžovatele tak rozhodně není bagatelním administrativním porušením zákona; pokud stěžovatel nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby a nesplnil ani další povinnosti, které mají být při provozování taxislužby plněny, je nutné k tomu přihlídnout.

[20] K části kasační stížnosti týkající se majetkových poměrů žalovaný podotýká, že v případě zákona o přestupcích zákonodárce zdůraznil, že k osobním poměrům se má přihlížet u fyzických nepodnikajících osob. U podnikající fyzické osoby naopak zákonodárce stanovil, že se má přihlížet k povaze její činnosti. Žalovaný připomíná, že osobní poměry neznamenají totéž, co poměry majetkové, nicméně není vyloučené, aby došlo k zohlednění majetkových poměrů u fyzických osob, především ve vztahu k likvidačnímu dopadu pokuty a za situace, kdy účastník řízení tyto okolnosti sám doloží. Stěžovatel byl v této věci zcela pasivní, i když byl v oznámení o zahájení řízení vyzván, aby své poměry doložil. V takovém případě je logické, že je aktivita správních orgánů mířící k prověření majetkových poměrů minimální, obzvláště pokud ukládaná pokuta odpovídá běžně ukládaným pokutám, které shledal v minulosti i Nejvyšší správní soud ve většině případů za nezpůsobivé způsobit dopravci v pražské taxislužbě významnou újmu.

[21] Závěrem pak žalovaný navrhuje, aby pro shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020 - 40, a ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020 - 42. S ohledem na obdobu obou napadených rozsudků i okruhů kasačních námitek proti nim směřujících proto při posouzení nyní rozhodované věci vycházel ze závěrů již dříve vyslovených, přičemž neshledal důvodu se od nich odchýlit.

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti.

[26] Za nepřezkoumatelné ustálená judikatura považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný; rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, dále taková rozhodnutí, která neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelné je rovněž rozhodnutí, které je zatíženo vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 2 Ads 58/2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, sp. zn. 2 Ads 33/2003, sp. zn. 4 Azs 27/2004, sp. zn. 6 Ads 57/2004, sp. zn. 7 Afs 212/2006, etc.) Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[27] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro vyslovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z výroků napadeného rozsudku městského soudu lze jednoznačně zjistit, jak soud ve věci rozhodl, rozsudek obsahuje výrok, který není vnitřně rozporný, výrok a odůvodnění je možno od sebe rozlišit a z rozsudku je také zřejmé, kdo je účastníkem řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Z obsahu napadeného rozsudku je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Nesouhlas stěžovatele s vlastním hodnocením soudu nemůže sám o sobě znamenat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[28] Pokud jde o věcné posouzení, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve stručně shrnout nesporný skutkový stav nyní projednávané věci. Dne 13. 4. 2018 od 9:47 do 9:55 hod. byla dvěma pověřeným kontrolním pracovníkům správního orgánu I. stupně poskytnuta přeprava vozidlem tovární značky Jeep Grand Cherokee, státní poznávací značky X (dále jen „vozidlo“), na trase z V. n. X, P. X do T. ul. X, P. X. Vozidlo v době uskutečněné jízdy řídil stěžovatel; přeprava byla objednána prostřednictvím mobilní aplikace Uber (UberPop). Kontrolní pracovníci zahájili na místě kontrolu v souladu s § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), o které sepsali protokol č. T/20180413/1/Ne, a zároveň pořídili fotodokumentaci. Z protokolu vyplývá, že stěžovatel při poskytování přepravy formou taxislužby kontrolovaným vozidlem na uvedené trase nezajistil, aby vozidlo bylo zapsáno do evidence

pokračování

vozidel taxislužby a aby se ve vozidle nacházel doklad o oprávnění k podnikání; současně stěžovatel nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby.

[29] Stěžovatel nerozporuje, že se skutek stal, ale má výhrady k posouzení přitěžujících okolností a jeho majetkových poměrů při stanovení výše pokuty, i s ohledem na délku správního řízení. Stěžovatel však v podstatné míře pouze doslovně opakuje svoji argumentaci ze správního řízení i z žaloby, s níž se již vypořádal městský soud. Takto konstruované kasační námitky nejsou polemikou s právními závěry městského soudu, ale spíše snahou o opakovaný přezkum rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud již na tomto místě předesílá, že se s posouzením městského soudu ztotožňuje. Za této situace považuje za dostatečné pouze stručně shrnout, proč nejsou námitky stěžovatele důvodné, neboť v zásadě všechny již byly stěžovateli vysvětleny městským soudem.

[30] Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí založeného na úvahách žalovaného o dopravních poskytujících přepravu přes aplikaci Uber jako o organizované skupině.

[31] Podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky „[j]ako ke přitěžujícím okolnostem se přihlídnou zejména k tomu, že pachatel a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě, b) spáchal více přestupků, c) spáchal přestupek opakovaně, d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce, e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.“

[32] K tomu kasační soud uvádí, že výčet přitěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlídnou i k okolnostem jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku. Zohlednění daných skutečností by bylo z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání nepřípustné 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] Žalovaný zdůraznil (str. 6 napadeného rozhodnutí), že stěžovatel se porušení zákona o silniční dopravě dopustil několik dní poté, co mu byl doručen příkaz ze dne 3. 4. 2018, č. j. MHMP 504828/2018, kterým mu byla uložena pokuta 150 000 Kč za totožné přestupky spáchané zcela stejným způsobem. Proti uvedenému příkazu podal stěžovatel odpor, a řízení pokračovalo vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně s uloženou pokutou ve výši 150 000 Kč, kterou žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, č. j. 38/2019-190-TAXI/3, snížil na 120 000 Kč. Žalovaný z uvedeného dovodil, že stěžovateli muselo být známo, že správní orgán I. stupně shledává jeho jednání protiprávní a uložil mu, zatím nepravomocně, vysokou pokutu. Stěžovatel se přesto opakovaně dopouštěl protiprávního jednání s vědomím vysoké sankce. Žalovaný dále uvedl, že „o činnosti dopravců poskytujících přepravu 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 páchaní této činnosti, i když je veřejně známo, že je protiprávní, budou vzhledem ke generálně preventivní funkci sankce postupně zvyšovány.“

[34] Nejvyšší správní soud připouští, že označení dopravců poskytujících přepravu přes aplikaci Uber jako organizované skupiny není v kontextu zavedeného vnímání organizované (zločinecké) skupiny podle trestněprávní legální definice zcela příhodné. Na druhou stranu kasační soud chápe odůvodnění žalovaného obdobně jako městský soud, tedy tak, že tito dopravci mají totožné široké právní zázemí a zastoupení, a nelze tak hovořit o činnosti nijak nepropojených samostatných dopravců. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. C-434/15, „Uber Spain“, ve kterém Soudní dvůr konstatoval,

že role aplikace Uber není omezena na pouhé zprostředkování služeb mezi řidičem a cestujícím. Soudní dvůr přitom zvažil s ohledem na stanovisko generálního advokáta, že Uber má rozhodující vliv na podmínky, za kterých řidiči poskytují své služby: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplatí řidiči, vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a chování řidičů. Právě tuto organizovanost dopravců ve svých rozhodnutích správní orgány zdůrazňovaly a jejich formulace nečiní jejich rozhodnutí nezákonná. Městský soud tudíž oprávněně neshledal v úvaze správních orgánů porušení čl. 6 Úmluvy.

[35] Co se týče námitky, že jako přítěžující okolnosti byly nezákonně brány v úvahu skutečnosti, které případně samy o sobě zakládají skutkovou podstatu samostatného přestupku, správní orgán I. stupně výslovně uvedl (str. 7 rozhodnutí), že neoznačení vozidla a jeho nevybavení taxametrem lze samostatně sankcionovat pouze při provozování taxislužby evidovaným vozidlem. Toto jednání proto vyhodnotil jako přítěžující 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 přítěžujících 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.

[36] K námitce nedostatečného posouzení osobních a majetkových poměrů stěžovatele kasační soud připomíná usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, podle něhož 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).

[37] Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej správní orgán I. stupně 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. Správní orgán I. stupně posléze v rozhodnutí obecně uvedl, proč nepovažuje výši uložené pokuty za likvidační. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní a výchovný účinek. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41, ani pokuta ve výši 100 000 Kč není pro fyzickou osobu - dopravce v taxislužbě – likvidační. S odkazem na rozsudek městského soudu, sp. zn. 9 Ca 301/2015, správní orgán I. stupně zdůraznil, že dopravce v taxislužbě si musí uvědomit, že provozování taxislužby je regulováno právními normami a že nedodržení v nich zakotvených povinností je spojeno s citelnými sankcemi. Poskytování služeb prostřednictvím aplikace Uber, jak je uskutečnil stěžovatel, je již



pokračování

dlouhodobě posuzováno a medializováno jako jednání v rozporu se zákonem o silniční dopravě. Správní orgán I. stupně připomněl možnost žádosti o splátkový kalendář.

[38] Žalovaný při hodnocení možné likvidační výše pokuty provedl odhad, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel je podnikající fyzickou osobou. Při odhadu zohlednil skutečnost, že je stěžovatel vlastníkem sportovně užitkového vozidla vyšší třídy, kterým poskytl předmětnou přepravu, a dále, že mu byla pravomocně rozhodnutím 15. 4. 2019 uložena pokuta 120 000 Kč za předešlý spáchaný přestupek podle zákona o silniční dopravě, přičemž stěžovatel v nyní podaném odvolání nikterak neuváděl, že by mu ve spojení s předcházející pokutou hrozil likvidační dopad. Jelikož stěžovatel nijak nedoložil svůj majetek ani své závazky, tudíž netvrdil ani nedoložil, že by se jeho poměry relevantně lišily od jiných dopravců, resp. ani obecně, že by byly nepříznivé, neshledal žalovaný důvody pro to, aby bylo k poměrům stěžovatele jako k polehčující okolnosti přihlíženo. Postupu žalovaného, který za dané situace a pasivity stěžovatele využil alespoň odhadu stěžovatelových majetkových poměrů s těmi informacemi, které měl, 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.

[39] Pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry, k nimž dospěl ve výše citovaných rozsudcích ve skutkově a právně obdobných věcech sp. zn. 1 As 373/2020 a sp. zn. 1 As 374/2020: „*Výčet okolností, k nimž správní orgán při určování druhu a výměry správního trestu přiblíží, je demonstrativní. Správní orgán musí zhodnotit všechny relevantní okolnosti posuzovaného skutku, avšak není povinen se vyjadřovat ke všem okolnostem uvedeným v zákoně, nejsou-li v konkrétním případě dány (Brož, J. In: Bobadlo, D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 37). Není proto třeba, aby správní orgány vyčerpávajícím způsobem zkoumaly naplnění každého z nich (nebo jakéhokoliv myslitelného kritéria nad rámec výslovného demonstrativního výčtu). Účelem daného ustanovení je poskytnout správním orgánům kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36).*“

[40] Majetkové poměry stěžovatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše sankce, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020 - 29). Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Jak již bylo řečeno, stěžovatel k otázce majetkových poměrů v řízení sám žádné relevantní informace neposkytl, správní orgány proto za dané situace zohlednily majetkové poměry stěžovatele dostatečně a Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, který se touto námitkou zabýval zejména v bodu 28 napadeného rozsudku.

[41] K v pořadí poslední námitce týkající se nutného posuzování výše pokuty s ohledem na délku správního řízení Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že přestupkové řízení je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ovšem neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud proto již dříve dospěl k závěru, že „*tato forma ‚kompenzace‘ porušení práva na přiměřenou*

*délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“* (rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, bod 21). Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky. Rozhodnou-li se však délku správního řízení zohlednit, musí své úvahy zřetelně promítnout do odůvodnění rozhodnutí.

[42] Řízení před správním orgánem I. stupně bylo zahájeno dne 10. 7. 2018, kdy bylo stěžovateli prostřednictvím zástupce doručeno oznámení o zahájení řízení, a ukončeno dne 24. 7. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy proběhlo v mezích zákonné lhůty. Odvolání stěžovatele, doručené dne 27. 7. 2018, předložil správní orgán I. stupně žalovanému dne 30. 7. 2018. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí téměř s ročním odstupem dne 24. 7. 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 žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s. ř. s., 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 vyšší sankce. Způsob, jakým se městský soud vypořádal s námitkou nedodržení lhůty pro vydání správního rozhodnutí (bod 29.), shledal kasační soud za dostatečný.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek městského soudu zrušit. Městský soud se věcí stěžovatele řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[44] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalovanému v rámci řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 18. června 2021

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu