



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobce: [redacted], IČO [redacted]
se sídlem [redacted]
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem
se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2017, č. j. 48/2017-190-TAXI/3,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 28. 6. 2017, č. j. 48/2017-190-TAXI/3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku do rukou zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana Boučka, advokáta.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 10. 3. 2017, č. j. MHMP 370346/2017, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění do 3. 10. 2017 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), tím, že coby dopravce nezajistil, aby přeprava z Hradební 2, Praha 1 do Moskevské 33, Praha 10 dne 19. 9. 2016 byla poskytnuta vozidlem zapsaným do evidence vozidel taxislužby. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 99 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že státní instituce jsou nejednotné stran nahlížení na aplikaci Uber, kdy není najisto postavena otázka, zda přeprava uskutečněná prostřednictvím aplikace Uber je taxislužbou, či nikoliv. K tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015-38, který dovodil, že přeprava poskytnutá prostřednictvím aplikace Uber je sdílenou přepravou (ridesharing) a jako taková není žádným zákonným způsobem omezena (pozn. soudu, citovaný rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136). I pokud by snad bylo prokázáno, že žalobce poskytl předmětnou přepravu, pak vykonání sdílené přepravy realizované prostřednictvím softwarové aplikace Uber v Praze nebylo v rozhodné době zákonným způsobem omezeno, či jakkoli právně upraveno.
3. Jestliže by ovšem soud dospěl k závěru, že se v daném případě nejedná o sdílenou přepravu, pak by dle žalobce měl věc posoudit optikou smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a nikoli coby klasickou taxislužbu. Softwarová aplikace Uber přitom umožňuje uzavírat smlouvy, které vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu, včetně její formy, identifikace stran, podpisu (jinými technickými prostředky); tuto smlouvu lze uzavřít smlouvu i ve prospěch třetího (tj. ve prospěch dopravce). Dotčenou písemnou smlouvu pak měli jak žalobce, tak cestující u sebe ve vozidle.
4. Žalobce též namítl nepřiměřenou výši sankce. Z postupu žalovaného v obdobných případech nelze dovodit, na základě čeho žalovaný určuje přiměřenost sankce za totožné či obdobné správní delikty. Žalobci jsou známa předchozí rozhodnutí v obdobné věci dopravce používající aplikaci Uber. Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2015, č. j. 2/2015-190-TAXI/3, žalovaný snížil původně uloženou sankci ve výši 49 000 Kč na 20 000 Kč z důvodu nepřiměřenosti výše pokuty, k čemuž snížení došlo i rozhodnutím ze dne 19. 5. 2015, č. j. 25/2015-190-TAXI/5. Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017, č. j. 31/2017-190-TAXI/3, pak žalovaný zamítnul odvolání dopravce proti rozhodnutí, kterým mu byla za správní delikt dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě uložena pokuta ve výši

50 000 Kč. Pokuta v téže výši byla akceptována též rozhodnutím ze dne 17. 5. 2017, č. j. 41/2017-190-TAXI/3, za správní delikt dle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě. Oproti uvedeným sankcím lze proto pokutu uloženou žalobci považovat za nepřiměřenou.

5. V doplnění žaloby dále žalobce namítnul nezákonný postup při provádění kontroly a následnou nezákonnost provedení důkazů. Stěžejním podkladem napadeného rozhodnutí je kontrola (protokol o kontrole ze dne 5. 10. 2016, č. T/20160919/2/Fk) formálně vykonaná zaměstnancem prvostupňového orgánu, leč fakticky byla kontrola provedena přizvanými fyzickými osobami, v čemž žalobce spatřuje porušení § 2, 4, 6 a 8 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Kontrolní řád dává pravomoc ke kontrole výhradně kontrolním orgánům, potažmo fyzickým osobám (kontrolujícím) pověřeným kontrolním orgánem, přičemž v daném případě kontrolu neprováděl v celém rozsahu kontrolující, její důležitá součást byla vykonána třemi přizvanými osobami. Tyto osoby plnily první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole žalobci, tj. prováděly kontrolní nákup a kontrolu vybavení vozidla. Nadto se žalobci neprokázaly žádným pověřením, dle žalobce tedy není zřejmé, zda tyto osoby byly vůbec přítomny předmětné jízdě.
6. Účel přizvaných osob dle § 6 kontrolního řádu je však dle žalobce odlišný. Má se jednat o osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení účelu kontroly, typicky jsou to tlumočníci, znalci a jiní odborníci. Rozhodně je však není možné využít k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol, ať se již jedná o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, nebo o úkony prováděné před zahájením kontroly, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. V opačném případě by došlo ke stírání rozdílů mezi kontrolujícím a přizvanou osobou. Ostatně zúčastněné osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za přítomnosti kontrolující osoby. Důležitost dokazování a dodržení zákonnosti především ve správním řízení trestním vyzdvihl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, obdobně se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 402/99, nezákonnost kontroly zakládá nezákonnost celého navazujícího správního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009-66).
7. Žalobce též zdůraznil, že navrhl vyslechnout svědky – přizvané osoby, což prvostupňový orgán odmítnul jako nadbytečné, přičemž odkázal na presumpci správnosti protokolu o kontrole, a to přesto, že se tyto přizvané osoby žalobci nijak neprokázaly.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Pokud jde o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015-38, (viz poznámka soudu výše), jsou zde zásadní rozdíly, když se označený rozsudek týkal řidiče – fyzické osoby, který porušil § 34e zákona o silniční dopravě, naproti tomu žalobce je podnikatelem, držitelem živnostenského oprávnění (koncese na silniční motorovou dopravu – osobní provozovanou vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče), jehož správní delikty jsou posuzovány dle § 35 zákona o silniční dopravě (řidičem byla osoba v pracovněprávním vztahu s žalobcem). Žalobce navíc spáchal správní delikt již v době, kdy bylo z veřejných vyjádření žalovaného i prvostupňového orgánu známo, že povinnosti stanovené zákonem

o silniční dopravě musí dodržovat každý, kdo provozuje přepravu pro cizí potřeby za úplatu.

9. Stran právní úpravy nekomerční spolujízdy je stěžejním § 1 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Toto ustanovení jednoznačně připouští možnost spolujízdy bez toho, aby se jednalo zákonem regulovanou taxislužbu, avšak za podmínky, že není prováděna za úplatu. Žalovanému je z úřední činnosti známo, že existují internetové stránky a aplikace zprostředkující skutečnou spolujízdu, to však v žádném případě není případ aplikace Uber, přestože sama sebe takto konstantně prezentuje. O spolujízdu se jedná v případě, že určitá osoba hodlá uskutečnit přepravu a nabídne jiným osobám, zda se nechtějí svézt spolu s ní a přispět jí na náklady. V takovém případě je trasa i čas přepravy určena osobou s vozidlem (lze samozřejmě připustit určité odchylky v trase i čase přepravy dle dohody se spolucestujícím), a přeprava není poskytována za jízdné, nýbrž pouze za určité přispění na část nákladů. Naproti tomu v případě aplikace Uber se přeprava uskutečňuje za úplatu na základě poptávky zákazníka; osoba provádějící přepravu by bez poptávky zákazníka danou trasu v daném čase neabsolvovala, motivací osoby poskytující přepravu je výdělek, a nikoli snaha snížit si náklady na svou vlastní přepravu. Dotčená přeprava přitom byla poskytnuta ve zcela standardní cenové hladině taxislužby, a to plně na základě poptávky zákazníka.
10. Ohledně posuzování předmětné přepravy optikou smluvní přepravy dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě žalovaný podotknul, že souhlasí s žalobcem, že by se na přepravy uskutečněné přes aplikaci Uber mělo pohlížet jako na taxislužbu. K tomu poukázal na stanovisko generálního advokáta ve věci C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL, řešené Soudním dvorem Evropské unie, jehož obsahem je, že elektronická platforma Uber, jakkoliv se jedná o novátorský koncept, spadá do oblasti dopravy, takže společnosti Uber může být uložena povinnost opatřit si licence a povolení vyžadované vnitrostátním právem. Jinak jsou však veškeré argumenty žalobce v tomto směru irelevantní. Smluvní přeprava dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě stanoví určité výjimky z povinností při provozu taxislužby (absence taxametru, označení vozidla, atd.), leč žalobce porušil ustanovení, která musí být při provozu taxislužby dodržena vždy. Absence taxametru je kromě toho vázána i na splnění podmínky dle § 21a odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě. Žalovaný se také domnívá, že aplikace Uber neumožňuje uzavírat písemné smlouvy mající zákonem požadované náležitosti. Závěrem poukázal na skutečnost, že smluvní přeprava dopadá na situace, u nichž nezávisí cena na ujeté vzdálenosti a jedná se o přepravu domluvenou předem, Uber naopak nabízí přepravu účtovanou podle vzdálenosti a chová se jako běžný dispečink taxislužby, tj. zprostředkovává okamžitou přepravu.
11. Co se týče výše sankce, žalobce poukazuje na rozhodnutí (kdy došlo ke snížení pokuty na 20 000 Kč) z doby, kdy byl Uber novým fenoménem, tudíž povědomí o nutnosti dodržovat zákon o silniční dopravě bylo nižší. Dále pak žalobce uvedl novější rozhodnutí se sankcí 50 000 Kč. Žalovaný akcentoval individualizaci trestu, přičemž žalobce je obchodní společností a zařídil si veškeré potřebné náležitosti, aby mohl řádně provozovat taxislužbu. Následně ovšem tvrdil, že vykonává spolujízdu a ignoroval zákonné požadavky. Žalobce se dopustil několika správních deliktů, které patří k nejzávažnějším v oblasti provozování taxislužby. Sankce přitom nevybočují z obvyklé rozhodovací praxe týkající se dopravců využívajících aplikaci Uber, k čemuž zmínil svá rozhodnutí ze dne 4. 5. 2017, č. j. 36/2017-190-TAXI/3, pokuta ve výši 100 000 Kč, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 37/2017-190-TAXI/3, pokuta ve výši 70 000 Kč a ze dne 17. 5. 2017, č. j. 43/2017-190-

TAXI/3, pokuta ve výši 100 000 Kč. Lze tak konstatovat, že pokuty se pohybují v rozmezí 70 až 100 000 Kč, výjimečně nižší, nikdy však pod 50 000 Kč. Jedná se o pokuty ve výši odpovídající pokutám ukládaným v běžné pražské taxislužbě.

12. K problematice přizvaných osob žalovaný uvedl, že účast přizvaných osob na kontrole je ponechána na uvážení správního orgánu, byť důvodová zpráva demonstrativně uvádí odborníky či zaměstnance nadřízeného úkonu. Je absurdní požadovat, aby po celou dobu vykonávaly přizvané osoby činnost v rámci kontroly pouze pod dozorem kontrolujícího. Zákonodárcem nebyly stanoveny žádné pevně dané podmínky pro činnost přizvaných osob, neboť konání každé přizvané osoby je nutné posuzovat s ohledem na důvod, pro který byla ke kontrole přizvána, a jež je kontrolní orgán povinen uvést i v kontrolním protokolu, a vzhledem k rozsahu pověření přizvané osoby.
13. Obecně lze říci, že v oblasti taxislužby jsou prováděny kontroly dodržování právních předpisů v situacích, které se musí co nejvíce blížit běžnému prostředí. Z toho důvodu bývají cestující většinou mladšího věku, jazykově dobře vybavení, často se jedná o studenty vysokých škol. Pokud by kontrolní jízdy prováděli pouze česky hovořící cestující vyššího věku, je zřejmé, že by nedošlo ke zjištění reálného stavu pražské taxislužby, nehledě na to, že při omezeném počtu kontrolních pracovníků by každý řidič znal jejich podobu a došlo by ke zmaření účelu kontroly. Rovněž pokud jde o předmět kontroly, zejména v Praze je třeba kontrolovat, jakým způsobem je taxislužba poskytována zahraničním turistům hovořícím cizím jazykem.
14. Pokud žalobce namítá, že se mu přizvané osoby neprokázaly žádným pověřením, žalovaný podotknul, že s ohledem na nutnost provádění utajené kontroly není možné ji oznámit dříve, než proběhne, resp. než proběhne její skrytá část. Žalobce po ukončení přepravy poodjel, načež byl zastaven hlídkou Policie ČR a kontrolujícím tvrdil, že vezl své kamarády. Přizvané osoby opodál vyplňovaly záznam z kontrolní jízdy, nebyly tak přítomné další fázi kontroly. Žalobce nespolupracoval s kontrolujícím a nežádal předložení pověření přizvaných osob, o nichž tvrdil, že jsou to jeho kamarádi. Pověření přizvaných osob je ostatně součástí správního spisu, s nímž se mohl žalobce seznámit, tohoto práva však nevyužil. Co se týče výsledku, žalobce neoznačil žádné skutečnosti, které by jím měly být prokázány, přičemž správní orgány považovaly skutkový stav za dostatečně prokazaný.

Jednání před soudem

15. Při jednání dne 24. 7. 2020 žalobce setrval na žalobě a plně na ni odkázal. Zdůraznil, že žalobce byl za jediný delikt (provozování nezaevidovaného vozidla) sankcionován pokutou ve výši 99 000 Kč, přitom v rámci rozhodovací praxe žalovaného v rozhodné době byla pokuta ve výši 100 000 Kč ukládána za dva delikty, a to za provozování nezaevidovaného vozidla a za absenci dokladu o oprávnění k podnikání ve vozidle. Pokuta je proto zjevně nepřiměřená. Žalobce též upozornil na novelizaci zákona o silniční dopravě, která snížila horní sazbu pokuty za vytýkaný delikt.
16. Žalovaný připustil, že žalobce spáchal toliko jediný delikt, avšak je současně toho názoru, že jsou zde jiné přitěžující okolnosti odůvodňující uložení pokuty ve výši 99 000 Kč. Žalobce (řidič) nejprve tvrdil, že vezl své kamarády, poté že prováděl spolujízdu, a posléze že se jednalo o tzv. smluvní taxislužbu. Naopak nebyly shledány žádné polehčující okolnosti, přičemž žalovanému je známo, že žalobce se vytýkaného deliktu později dopustil znovu.

17. Soud coby důkaz provedl rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2017, č. j. 31/2017-190-TAXI/3. Provedení důkazu rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 5. 2017, č. j. 41/2017-190-TAXI/3, soud zamítl pro nadbytečnost; žalobce přitom výslovně uvedl, že žádné další důkazní návrhy nemá.

Posouzení žaloby soudem

18. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Podle § 1 odst. 4 zákona o silniční dopravě *zákon se nevztahuje na provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby - provozovatele vozidla, členů jeho domácnosti a jiných osob, pokud není prováděna za úplatu.*
20. Podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě *taxislužba je osobní doprava pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.*
21. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě *dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (dále jen „vozidlo taxislužby“).*
22. Podle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě *dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících,*
- c) vozidlo taxislužby bylo viditelně a čitelně označeno*
 - 1. střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně a*
 - 2. jménem a příjmením, popřípadě obchodní firmou nebo názvem dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby,*
 - d) vozidlo taxislužby bylo vybaveno*
 - 1. měřicí sestavou taxamtru splňující požadavky zvláštního právního předpisu^{6a}), jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“),*
 - 2. knihou taxamtru a*
 - 3. záznamy o přepravě podle písmene h) z právě probíhajícího dne nebo záznamem o přepravě z poslední poskytnuté přepravy, pokud v právě probíhajícím dni nebyla vozidlem taxislužby žádná přeprava uskutečněna,*
 - e) v taxamtru byly nastaveny údaje a hodnoty odpovídající skutečnosti,*
 - f) zobrazované údaje z taxamtru byly čitelné a viditelné z místa přepravované osoby,*
 - g) řidič taxislužby řádně obsluhoval taxametr a zajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy,*
 - h) řidič taxislužby ihned po ukončení přepravy pořídil jako výstup z tiskárny taxamtru záznam o přepravě a*

i) řidič taxislužby cestujícímu vydal doklad o přepravě pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, pokud o něj cestující požádá.

23. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě dopravce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).
24. Podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího.
25. Co se týče povahy služby Uber (UberPop), vyjádřil se k ní Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 2018, č. j. III. ÚS 4072/17-1. Obecné soudy přitom dospěly k závěru, že tato služba nesplňuje zákonné podmínky pro provozování taxislužby dle § 21 a násl. zákona o silniční dopravě, ergo se nemůže jednat o taxislužbu. Ústavní soud však tomuto názoru nepřisvědčil a vyslovil, že se soudy musí vypořádat s otázkou, zda z materiálního hlediska činnost Uber B.V. naplňuje definici taxislužby dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.
26. Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, cit. „Městský soud tedy neměl ustrnout na konstatování, že žalobce uskutečnil přepravu způsobem, který doposud není regulovaný. Měl posoudit, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje. Při odpovědi na tuto otázku bylo třeba vycházet z faktické povahy žalobcovy činnosti, o které pravidla fungování aplikace UberPOP ani jejich teoretické uchopení jako sdílené přepravy nic nevypovídají. Podstatná byla konkrétní skutková zjištění týkající se projednávané věci.“.
27. Z posledně citovaného judikátu pak vyšel Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 26. 02. 2019, č. j. 11 A 105/2017-48, a jednoznačně uzavřel, že Uber (UberPop) je taxislužbou dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě (viz též např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 158/2017-37), a nejde o sdílenou přepravu (spolujízdu, ridesharing).
28. K závěru, že se jedná o taxislužbu, vede i rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL. Ten se sice primárně zabýval povahou zprostředkovatelské služby poskytované společností Uber, činnost samotných řidičů však opakovaně označil za „přepravní služby“. Tuto komplexní službu (zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber spolu se samotnými přepravními službami řidičů) pak označil za službu v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.
29. Soud tedy považuje námitku žalobce, že není najisto postavena otázka, zda přeprava uskutečněná prostřednictvím aplikace Uber je taxislužbou, či nikoliv, za nedůvodnou, neboť je nepochybné, že taxislužbou je.

30. Argument, že by soud měl věc posoudit optikou smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a nikoli coby klasickou taxislužbu, pak soud považuje za zcela irrelevantní. Je pravdou, že § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě obsahuje určité úlevy v povinnostech dopravce – vozidlo nemusí být označeno střešní svítlnou s nápisem taxi a jménem a označením dopravce a nemusí mít viditelný a čitelný taxametr, popř. nemusí být vybaveno taxametrem [což musí dopravce v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě uvést již v žádosti o zápis vozidla do evidence vozidel taxislužby]. Žalovaný však žalobce netrestal za porušení některé z výše vyjmenovaných povinností, které nemusí plnit dopravce poskytující smluvní přepravu, soud se tak ani nezabýval otázkou, zda se jedná o klasickou taxislužbu, či smluvní přepravu. Námitka žalobce je proto bezpředmětná.
31. Co se týče přiměřenosti výše sankce, soud nejprve konstatuje, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. 6 A 25/2002-42). Smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) pak není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23).
32. Dále soud uvádí, že se na str. 6 napadeného rozhodnutí žalovaný vypořádal s odvolací námitkou žalobce stran nepřiměřenosti sankce, když uvedl, že pokuty ve výši 20 000 Kč byly ukládány v době (rok 2015), kdy aplikace Uber byla novým fenoménem na poli zprostředkování přepravy v Praze. Této úvaze nemá soud co vytknout, je běžné, že po zavedení nové právní regulace jsou zpočátku ukládané sankce menší z důvodu předpokládaného nižšího povědomí adresátů právní normy, byť neznalost zákona zásadně neomlouvá. V daném případě se jednalo o typově nový způsob porušování (snahy o obcházení) existujících zákonných pravidel provozování taxislužby. Tato novost pak rovněž vylučuje, aby bylo vůbec možné hovořit o ustálené praxi stran výše sankce, jak naznačuje žalobce. V době, kdy již byl znám postoj žalovaného ke službám typu Uber, tj. že je považuje za taxislužbu, nebylo možné přihlídnout k polehčující okolnosti spočívající v nižším povědomí o tom, že na tyto služby dopadají zákonná pravidla provozování taxislužby (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018-49).
33. Ohledně novějších rozhodnutí (rok 2017), kdy byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, žalovaný zmínil několik svých rozhodnutí z totožného období, v nichž se sankce za obdobné delikty pohybují v rozmezí 70 000 Kč až 100 000 Kč, přičemž výjimečně jsou ukládány nižší, nikdy však pod 50 000 Kč. Soudu je z jeho činnosti známo, že toto rozmezí je skutečně dodržováno (sp. zn. 5 A 90/2017, 8 A 116/2017, 9 A 118/2017). Současně však soud zjistil, že v projednávané věci je dána podstatná skutková odlišnost od ostatních řízení, neboť v nich byla ukládána pokuta za spáchání dvou deliktů dle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě. Naproti tomu v projednávané věci byl spáchán delikt jediný dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Je pravdou, že obvykle byla za spáchání dvou zmíněných deliktů uložena pokuta ve výši 100 000 Kč (ve sp. zn. 9 A 118/2017 ve výši 70 000 Kč, zde však byl žalobce držitelem oprávnění řidiče

taxislužby, což odůvodnilo nižší sankci) a pokuta 99 000 Kč je nominálně nižší, leč z prvostupňového ani z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by tím bylo zohledněno spáchání pouze jediného deliktu, nadto lze takovéto snížení považovat za marginální. Ačkoli je delikt dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě méně závažným, správní orgán rozhodně nemůže nezohlednit rozdíl v počtu spáchaných deliktů ve výši ukládané sankce. Ostatně v rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2017, č. j. 31/2017-190-TAXI/3, byla nižší pokuta (50 000 Kč) než v projednávané věci ukládána právě za jediný delikt dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Nutno ovšem dodat, že tato výrazně nižší pokuta byla ukládána v období, které o více než půl roku předcházelo spáchání deliktu v projednávané věci. Pouze na okraj soud poznamenává, že rozhodnutí ze dne 17. 5. 2017, č. j. 41/2017-190-TAXI/3, s uloženou pokutou 50 000 Kč, považuje za ojedinělé vykročení z obvyklé rozhodovací praxe, kdy v rozhodném období byla za spáchání deliktů dle § 35 odst. 2 písm. w) a § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě ukládána pokuta ve výši 70 000 až 100 000 Kč.

34. Co se týče žalovaným zmiňované nesoučinnosti žalobce v průběhu správního řízení a změn jeho tvrzení, ani napadené, ani prvostupňové rozhodnutí neuvádí tyto skutečnosti coby přitěžující okolnosti. Nadto nesoučinnost účastníka nelze považovat za přitěžující okolnost (je okolností neutrální), neboť je jeho právem, stejně tak jako jeho procesní strategie; součinnost účastníka je naopak okolností polehčující (srov. § 39 a § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, či § 41 a § 42 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). To, že žalobce po právní moci napadeného rozhodnutí spáchal vytýkaný delikt znovu, není relevantní, pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, 1 As 24/2011-79).
35. Skutečnost, že správní orgány uložily žalobci za jediný delikt pokutu ve výši, kterou v rozhodném období ukládaly za spáchání vícero deliktů, zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož byla porušena zásada vyjádřená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*Správní orgán dbá, ... na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*). Nutno totiž *a contrario* dovodit, že ve skutkově odlišných případech, kdy je v projednávané věci zcela zjevné, že porušení zákona bylo méně závažné, jsou takové rozdíly (tj. nižší sankce) naopak žádoucí a uložení shodné pokuty porušuje princip individualizace trestu.
36. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí se soud již nezabýval otázkou, zda po právní moci napadeného rozhodnutí nedošlo k takové změně zákona o silniční dopravě, kdy by právní úprava, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl správní delikt spáchán, byla pro pachatele příznivější, neboť žalovaný bude v dalším řízení rozhodovat dle účinné právní úpravy.
37. Podle § 6 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“)*.
38. Podle § 6 odst. 2 kontrolního řádu *kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole*.
39. Podle § 6 odst. 3 kontrolního řádu *práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu*.

40. Soud se neztotožňuje s přesvědčením žalobce, že přízvanou osobou dle § 6 kontrolního řádu smí být výhradně osoby, které mohou správnímu orgánu přispět svými odbornými znalostmi či zkušenostmi. Příslušná důvodová zpráva sice jako příklady uvádí takovéto odborníky, současně ovšem konstatuje, že „rozhodnutí, zda a jaké osoby budou ke kontrole přizvány, závisí zcela na správním uvážení kontrolního orgánu. Jedinou podmínkou je vazba jejich účasti na splnění účelu kontroly“. Splnění účelu kontroly přitom nelze omezovat na otázky odborné, účel kontroly může být zmařen i prozrazením kontroly, resp. osoby kontrolujícího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 3 As 61/2018-32, bod 26).
41. Specificky ke kontrolám taxislužby v Praze se vyjadřuje i komentářová literatura [JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-456-0.], cit. „*Důvodem využití institutu přízvaných osob může být rovněž nutnost anonymity. Přízvané osoby (šlo o zaměstnance hl. m. Prahy) mohou vykonat kontrolní jízdu vozidlem taxislužby, přičemž bezprostředně po skončení jízdy následuje předložení pověření ke kontrole kontrolním pracovníkem státního odborného dozoru v silniční dopravě [tj. zahájení kontroly podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Pověření přízvané osoby v podobných případech postačí vymezit časem, místem a účelem, tj. nemusí, resp. nemůže být v tomto případě uvedena kontrolovaná osoba (logicky není před započítáním jízdy známa). Srov. např. rozsudky MS v Praze ze dne 26. 2. 2018 č. j. 11 A 169/2017 - 22, č. j. 3 A 177/2017 - 22 ze dne 4. 4. 2018, č. j. 8 A 39/2018 - 14 ze dne 21. 5. 2018, kasační stížnosti byly zamítnuty rozsudky Nejvyššího správního soudu.*“.
42. Co se týče pověření ke kontrole, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018-30, § 3 odst. 1 a 2 a § 6 odst. 3 kontrolního řádu umožňují, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly, jelikož ustálená judikatura bez výhrady akceptovala činnost přízvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS; ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 31/2007-87; ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016-40; ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016-39 a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016-22). Rozsudek Nejvyššího správního ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 - 30, pak konstatuje, že „*přízvaná 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)*“ a 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 přízvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přízvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přízvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají.*“.

43. Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že prvostupňový orgán byl oprávněn využít přizvané osoby ke kontrolní jízdě, námitka žalobce není důvodná.
44. Žalobce též zmínil, že nebylo vyhověno jeho návrhu na provedení důkazu výsledkem svědků – přizvaných osob, v čemž soud spatřuje námitku tzv. opomenutých důkazů, které však nemůže přisvědčit. Za opomenutý se považuje důkaz, s nímž se správní orgán vůbec nevypořádal, tedy neprovedl ho, aniž by uvedl důvod, pro který důkaznímu návrhu nevyhověl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). V tomto směru se o ryze opomenutý důkaz nejedná, neboť prvostupňový orgán zdůvodnil, proč neprovedl výslech svědků – přizvaných osob. Soud konstatuje, že v deliktním správním řízení je zapotřebí aplikovat přísnější měřítka na zjišťování skutkového stavu oproti nedeliktnímu správnímu řízení, to však rozhodně neznamená, že v řízení o správním deliktu je správní orgán vždy a za všech okolností povinen provést veškeré důkazní návrhy účastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009-101). Zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ovšem současně připouští odmítnutí důkazu např. v situaci, kdy má zjištění skutkového stavu takové kvality, že o něm již neexistují důvodné pochybnosti; správní orgán přitom vezme v úvahu možné zpochybnění jím zjištěného skutkového stavu ze strany účastníka řízení.
45. Prvostupňový orgán na str. 5 svého rozhodnutí označil výslech za nadbytečný, poněvadž na protokol o kontrole se vztahuje presumpce správnosti a žalobce ani netvrdil, že by se v protokolu zachycené skutečnosti odehrály jinak; výslechy by pouze prodloužily správní řízení a vedly by k dalším nákladům. Soud konstatuje, že správní spis obsahuje návrh žalobce na dokazování ze dne 10. 1. 2017, kde jsou toliko vyjmenovány přizvané osoby, aniž by bylo uvedeno, jaká skutková zjištění prvostupňového orgánu mají být jejich výsledkem zpochybňována. Z žádného jiného podání žalobce – námitky do kontrolního protokolu ze dne 13. 10. 2016, vyjádření před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017 – nevyplývá, že by žalobce napadal skutková zjištění provedená přizvanými osobami, jeho argumentace se soustředila na právní hodnocení služby Uber. Námitka proti kontrolnímu protokolu spočívající v tom, že se přizvané osoby neprokázaly pověřením, je bezpředmětná, neboť pověření jsou založena ve správním spisu, v kontrolním protokolu jsou přizvané osoby řádně označeny a povinnost předložit kontrolované osobě pověření ke kontrole stíhá pouze kontrolujícího [srov. § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu], pročť nemůže zpochybnit skutková zjištění přizvaných osob. Za těchto okolností nelze než souhlasit s prvostupňovým orgánem, považoval-li výslech svědků za nadbytečný – skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností, žalobce v žádném ze svých podání skutková zjištění přímo nenapadal a nijak neindikoval, jaký smysl má výslech svědků mít.
46. Konečně soud upozorňuje, že ke dni 1. 7. 2020 nabyl účinnosti zákon č. 115/2020 Sb. novelizující zákon o silniční dopravě. Tato novela do jisté míry liberalizuje provozování taxislužby, čímž odráží existenci služeb typu Uber. Dopravce však má i nadále povinnost provozovat dopravu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby [§ 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě v účinném znění], porušení této povinnosti je přestupkem dle § 35 odst. 2 písm. u) zákona o silniční dopravě v účinném znění (nadále s horní sazbou 350 000 Kč). Tato novela proto nemá dopad na projednávanou věc.

Závěr

47. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, zrušil jej dle § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. a vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný se tedy vypořádá se skutkovými odlišnostmi případu, tj. že byl spáchán jediný delikt.
48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé - žaloba, účast na jednání dne 24. 7. 2020) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Celkem tak náklady řízení činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 24. července 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: