



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **M. S.**, IČO: ...,
sídlem H. 496, P. 9,

zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem,
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1,

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2018, čj. MF-38169/2016/1603-3/2004

takto:

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

Odůvodnění:

I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „**žalovaný**“) ze dne 2. 8. 2018, čj. MF-38169/2016/1603-3/2004 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen

„správní orgán prvního stupně“) ze dne 6. 10. 2016, čj. MHMP 1760968/2016 (dále jen „Prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím uložil správní orgán prvního stupně podle § 16 odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), žalobci pokutu ve výši 70 000 Kč za porušení cenových předpisů. Žalobce byl konkrétně správním orgánem prvního stupně postihnut za to, že

(i.) porušil § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách tím, že dne 22. 2. 2016 jako řidič nedodržel při prodeji úředně stanovenou cenu a účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem taxislužby Mercedes, SPZ: x, na trase křižovatka ulic Dlouhá a Rámová, Praha 1 – ulice Stroupežnického 21, Praha 5 v čase cca 21:03 – 21:12 hodin (vzdálenost 3,78 km) částku 317 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 146 Kč, a to při použití sazby s maximálními dílčími položkami: nástupní sazba 40 Kč, cena za 1 km 28 Kč a čekání za 1 min. 6 Kč;

(ii.) porušil § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách tím, dne 22. 2. 2016 porušil povinnost při označování zboží cenami dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, neboť při provozování taxislužby na trase křižovatka ulic Dlouhá a Rámová, Praha 1 – ulice Stroupežnického 21, Praha 5 v čase cca 21:03 – 21:12 hodin neoznačil vozidlo taxislužby Mercedes, SPZ: x, cenou, kterou uplatnil v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a vztaženým podmínkám.

3. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 2. 8. 2018.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval předchozí průběh řízení, shrnul závěry uvedené v Prvostupňovém rozhodnutí a sumarizoval obsah námitek, jimiž žalobce proti těmto závěrům v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí brojil (str. 1 – 3 Napadeného rozhodnutí).
5. K námitce týkající se právního posouzení úlohy paní K. N. v celém správním řízení žalovaný konstatoval, že cestující figurantka byla v postavení běžného cestujícího. Předmětná kontrolní jízda byla dle žalovaného „pouze taxislužbou, a nikoliv kontrolním řízením podle kontrolního řádu nebo správním řízením dle správního řádu“. Provedení kontrolní jízdy není dle žalovaného započítáním kontroly ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), když kontrola je zahájena podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) tohoto zákona pracovníkem správního orgánu prvního stupně, pověřeným tímto úkolem, předložením pověření ke kontrole. Figuranti se řidiči dle žalovaného takovým pověřením neprokazují, protože tím by byl zmařen účel kontroly. O kontrolní úkon se tedy dle přesvědčení žalovaného nejednalo. Žalovaný v této souvislosti poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005 - 81, s tím, že svědecké výpovědi externích spolupracovníků správního orgánu nelze vzhledem ke specifikům taxislužby považovat za nepřípustný důkaz. Žalovaný uzavřel, že paní K. N. měla v předmětném správním řízení postavení svědka, nikoliv kontrolního pracovníka nebo přízvané osoby.
6. K námitce zpochybňující důkazní relevanci svědecké výpovědi svědka L. žalovaný připustil, že skutečně může s ohledem na žalobcem uváděné skutečnosti vyvolávat

pochybnosti, zda je osobou nestrannou. Trval však na tom, že i pokud zcela opomene svědeckou výpověď této osoby, bylo porušení cenových předpisů ze strany žalobce dostatečným způsobem prokázáno výpisem jízdy z aplikace Uber, z něhož vyplývá, že bylo cestujícím figurantům účtováno jízdné za vzdálenost v délce 3,78 km celkem 317 Kč, výpisem k účtu 115-2015690277/0100, z něhož vyplývá, že tato částka byla skutečně zaplacená, fotodokumentací vozidla pořízenou během kontroly pracovníkem správního orgánu prvního stupně, a dále ze svědecké výpovědi svědkyně N. Tato zjištění ostatně žalobce podle žalovaného nerozporuje.

7. Žalovaný dále neshledal důvodnými námitky zpochybňující závěr o tom, že se v posuzované věci jednalo o taxislužbu. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí přitom podrobně specifikoval důvody, pro které poskytovanou službu nepovažoval za službu osobní přepravy poskytovanou na základě dříve uzavřené písemné smlouvy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o silniční dopravě**“).
8. K námitce, že žalobce nemohl výši jízdného ovlivnit, žalovaný konstatoval, že z potvrzení o jízdě je zřejmé, že prodávajícím „taxislužby“ byl žalobce. Pokud se žalobce smluvně dohodl se zprostředkovatelem – společností Uber, že se bude řídit kalkulací ceny vypočtenou aplikací, jde dle žalovaného o jeho osobní rozhodnutí, přičemž nemůže následně argumentovat, že cenu jízdy nemohl ovlivnit. Skutečnost, zda bylo zaplacené jízdné žalobci uhrazeno přímo, či prostřednictvím společnosti Uber, nehraje v tomto směru podle žalovaného žádnou roli.
9. Žalovaný dále neshledal důvodnou námitku, kterou žalobce poukazoval na to, že již byl za uvedenou jízdu sankcionován v rámci řízení vedeného pod sp. zn. S-MHMP 719181/2016 ODA TAX pro správní delikty dle zákona o silniční dopravě.
10. Žalovaný konečně na str. 9 Napadeného rozhodnutí vyložil důvody, pro které neshledal důvodnými námitky směřující proti výši uložené pokuty.

III. Žaloba

11. Žalobce v podané žalobě nejprve stručně shrnul závěry vyslovené v Prvostupňovém a Napadeném rozhodnutí.
12. Námitkami vznesenými pod **prvním žalobním bodem** žalobce brojil proti nezákonnému provedení kontroly v rozporu s kontrolním řádem. Nezákonost Napadeného rozhodnutí podle žalobce spočívala v nezákonném zajištění podkladů pro správní řízení při kontrolní činnosti. Podle žalobce nebylo možné použít výsledky kontroly ze dne 22. 2. 2016, neboť byl porušen kontrolní řád vymezující pravomoci správního orgánu prvního stupně při provádění kontrol. Kontrolní řád podle názoru žalobce pravomoc k provádění kontrol poskytoval pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly pak mohla provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil, přičemž kontrolní orgán mohl k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. V případě kontroly, která byla podkladem k zahájení správního řízení ve věci žalobce a následně i rozhodujícím podkladem pro uznání žalobce vinným, ovšem podle žalobce neprováděla kontrolu v celém rozsahu kontrolující osoba, ale její důležitá část byla ve výsledku vykonávána „cestujícími“ paní K. N. a panem P. L. Tito „cestující“ totiž podle žalobce plnili již po dobu jízdy roli kontrolujících osob. To žalobce vyvodil ze skutečnosti, že byli

předem úkolování kontrolním orgánem při plánování kontrolní činnosti, a z toho, že kontrolní orgán následně rovněž využil na interním formuláři jejich oznámení o poskytnuté přepravě a učinil jej součástí kontrolního protokolu. Sám správní orgán prvního stupně ostatně podle žalobce přiznal, že tyto osoby nebyly kontrolním orgánem pověřeny jako přizvané osoby. Jak paní K. N., tak pan P. L. přitom podle žalobce vykonávali úkony, které mohli vykonávat pouze kontrolující osoby, resp. kontrolní orgán. Podle žalobce nebylo lze kontrolu provádět tak, že se ke kontrolním úkonům využívalo třetích osob. Oba cestující byli podle žalobce kontrolním orgánem využiti bez odpovídající pravomoci, neměli ani povinnost mlčenlivosti a byli z podstaty věci v rozporu se zákonnou úpravou seznamování s plánováním kontrolní činnosti a kontrolním orgánem úkolování, přičemž jejich zjištění následně přebíral kontrolní orgán do kontrolního protokolu, jenž pak správní orgány pokládaly za veřejnou listinu. Dle přesvědčení bylo zřejmé, že takoví „cestující“ nebyli obyčejnými cestujícími, nýbrž tvořili materiálně imanentní součást prováděné kontroly, a tedy na ně musely být kladeny požadavky, které vyplývaly z kontrolního řádu. Protože tyto osoby nebyly pověřeny kontrolním orgánem, nebyly ani ustanoveny jako přizvané osoby, a nemohly se tak ani účastnit kontroly, proto byl dle žalobce takový kontrolní úkon ve výsledku stížen nezákonností. S odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95, pak žalobce rovněž namítal, že popsany průběh kontroly popíral i účel zákonné úpravy kontrolního řádu. Žalobce trval na tom, že ať již šlo o úkony prováděné před zahájením kontroly, jejichž účelem bylo opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu, nebo o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě dle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, musel je činit přímo kontrolní orgán. Ten však dle žalobce v daném případě obešel zákon „privatizováním“ byť jen části kontrolní činnosti prostřednictvím využití třetích osob, ať již v obyčejném pracovněprávním vztahu ke správnímu orgánu prvního stupně, nebo bez pracovní smlouvy a bez řádného konkrétního pověření. Kontrolní orgán přitom podle žalobce nemohl takový postup obhajovat tím, že neměl materiální a personální kapacity k účelnému provádění kontrol. Z výsledku cestující K. N., zaměstnankyně správního orgánu prvního stupně, bylo dle žalobce zjištěno, že tato neměla žádné pověření k vykonání jízdy či zahájení kontroly a jízdu vykonala na základě ústního pokynu nadřízeného. Druhý cestující P. L., shodou okolností synovec pana P. A., který je jednatelem společnosti Taxi Praha s.r.o., IČO: 25758608, se sídlem Vrchlického 41/9, Košíře, 150 00 Praha 5, podle žalobce činnost koordinoval a připravoval s kontrolním orgánem. Oba „profesionální“ svědkové se přitom dle žalobce nechali přepravit zrovna na místo, kde vyčkávala hlídka městské policie a další kontrolní pracovníci kontrolního orgánu „k provedení další části kontroly“. Podle žalobce tedy nebylo lze výpovědi obou uvedených, do kontroly zainteresovaných, svědků považovat za věrohodné a použít je jako důkazu k uznání viny žalobce, protože u svědkyně paní N. výsledek kontroly k újmě na její nestrannosti ovlivňoval co do ohodnocení existující pracovněprávní vztah ke kontrolnímu orgánu. U svědka pana L. pak byla podle žalobce zainteresovanost markantní z toho, že se jednalo o osobu, která za pomoci svého strýce koordinovala a plánovala kontrolní činnost v souladu s určením kontrolního orgánu.

13. Žalobce k témuž žalobnímu bodu poukazoval na to, že se žalovaný v Napadeném rozhodnutí s předmětnými námitkami vypořádal pouze v odstavci na str. 3 Napadeného rozhodnutí, když uzavřel, že v posuzovaném případě kontrolní orgán nesvěřil cestujícím

výkon kontrolních pravomocí, nesvěřil jim související oprávnění a povinnosti, přičemž postavení těchto osob při dané přepravě se nijak nelišilo od postavení jakýchkoliv jiných cestujících, kteří následně předali své poznatky o protiprávním jednání určitého dopravce příslušným úřadům. Žalobce měl za to, že nebylo možné na oba cestující pohlížet jako na jakékoliv jiné cestující, protože tito „cestující“ nebyli „*v postavení jakýchkoliv jiných cestujících, kteří následně předají své poznatky o protiprávním jednání určitého dopravce příslušným úřadům*“.

14. Konečně žalobce v rámci téhož námitkového okruhu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, přičemž konstatoval, že výsledek kontroly žalobce, která proběhla dne 22. 2. 2016, se mohl jen stěží stát přesvědčivým a zákonným podkladem pro zahájení správního řízení a určujícím důkazním prostředkem, protože nezákonnost kontroly vyústila v nezákonnost celého navazujícího správního řízení. Na projednávanou věc jsou dle názoru žalobce použitelné rovněž jím citované nálezy Ústavního soudu v trestních věcech, které formulují jednak zásadu spravedlivého potrestání pachatele na základě férově proběhlého procesu a jednak nepoužitelnost nezákonných důkazů v řízení, které byly získány procesně nepřipustným způsobem.
15. Námitkami vznesenými pod **druhým žalobním bodem** žalobce rozporoval správnost právního posouzení skutku, jehož se měl žalobce dopustit. Uvedl, že ve svém vozidle nemá taxametr a tedy z logiky věci nemohl ani poskytovat službu podle taxametru a nemůže být ani penalizován za poskytnutí služby podle taxametru. Měl to, že ačkoliv je z dosud zjištěných okolností objednání přepravy zjevné, že se jednalo o smluvní přepravu na základě předchozí smlouvy ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, je posuzován jako „klasický“ provozovatel taxislužby se všemi povinnostmi takového „klasického“ přepravce taxislužby ve smyslu ustanovení § 21 odst. 3 tohoto zákona. Zdůraznil, že jestliže je služba poskytována na základě smluvní přepravy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, pak dopravce není vázán cenovým předpisem ve smyslu limitace ceny, ale je vázán dojednanou cenou. Podle žalobce je pak zcela nerozhodné, zda si při smluvní přepravě dopravce a zákazník sjednají cenu fixní či cenu proměnlivou (a to proměnlivou na základě i několika kritérií). Současně v takovém případě není podle žalobce dopravce povinen označovat zboží cenami dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách. Žalobce poukázal na to, že softwarová aplikace Uber, přes kterou byla služba dopravce objednána, představovala elektronickou aplikaci, která umožňovala uzavírat smlouvy, vyhovující nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Písemnost smlouvy o přepravě byla tedy zachována v podobě údajů uložených v rámci samotné aplikace Uber, ve kterých byla identifikována jak společnost Uber, tak dopravce a odběratel služby, a to zcela nezaměnitelným způsobem. Posléze žalobce s odkazem na ustanovení občanského zákoníku upravující kontraktační proces bez dalšího upozornil na to, že v aplikaci Uber bylo možno uzavřít smlouvu ve prospěch třetího, jímž byl „...doprovce, který ke smlouvě přistupuje.“ Podle žalobce bylo pro výklad právního jednání dopravce stěžejní posouzení uzavření písemné smlouvy v daném konkrétním případě. Ustanovení § 562 odst. 1 občanského zákoníku podle žalobce jednoznačně stanovilo, že písemná forma smlouvy byla zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jejího obsahu a určení jednajících osoby, což bylo pomocí aplikace Uber splněno. Zároveň podle názoru žalobce nebylo v žádném právním předpise

stanoveno, že by měla být smlouva o přepravě ve smyslu § 21 písm. 4 zákona o silniční dopravě podepsána zaručenými elektronickými podpisy, tudíž s ohledem na splněné kritérium obvyklosti postačoval elektronický podpis ve smyslu ustanovení § 2 písm. a) zákona o elektronickém podpisu, resp. k platnému písemnému právnímu jednání postačovalo podle § 561 odst. 1 občanského zákoníku to, že podpis nahradily mechanické (zde elektronické) prostředky vyjádřené v datové zprávě v elektronické aplikaci Uber ve formě jména a příjmení a jeho následného „odkliknutí“ (čili potvrzení) pomocí tlačítka v elektronické aplikaci Uber. Žalobce nakonec konstatoval, že projednávané věci byla splněna i podmínka zákona o silniční dopravě o „přítomnosti“ všech smluv ve vozidle.

16. Námitkami soustředěnými pod **třetím žalobním bodem** pak žalobce brojil proti nepřiměřenosti sankce. Z § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**malá rozpočtová pravidla**“), dovozoval, že sankce mu byla uložena v nepřiměřené výši s ohledem na skutečnost, že Hlavní město Praha je finálním příjemcem těchto finančních prostředků a je i na těchto příjmech závislé. Hlavní město Praha podle žalobce v rámci přenesené působnosti vykonává skrze Magistrát hlavního města Prahy činnost, ze které má příjmy na financování věcí týkající se i samosprávy. Takovýto zjevný konflikt zájmů je pak podle žalobce důvodem pro ukládání neodůvodněných a vysokých pokut. Politické souvislosti pak podle žalobce plynou rovněž z tzv. Memoranda o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území České republiky, uzavřeného mezi Ministerstvem dopravy, Hlavním městem Prahou a Uber B. V. Uvedený konflikt zájmů by měl dle žalobce vést rozhodující orgán k tomu, aby byl zdrženlivý při ukládání pokut ve smyslu jejich excesivnosti a vážil při svém rozhodování všechny rozhodné skutečnosti, které jsou pro ukládání pokut rozhodné, jako jsou obecná míra životní úrovně v České republice, osobní majetkové poměry pachatele přestupku atp.
17. Správní orgán pak měl vzít podle žalobce rovněž v úvahu skutečnost, že žalobce vykonával přepravu osob v rámci poskytování služby na základě internetové aplikace, kde výši ceny nemohl on sám ovlivnit. Další okolností, která nebyla zohledněna a která má i význam pro materiální posouzení škodlivosti přestupku pro společnost, je pak podle žalobce skutečnost, že Česká republika dosud nepřistoupila v dnešním technologicky vyspělém světě k právní úpravě, která by umožnila poskytování služby typu Uber.

IV. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 10. 12. 2018 k námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** uvedl, že kontrola proběhla v souladu s právními předpisy, a odkázal v tomto směru na závěry uvedené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, na nichž setrval. Žalovaný konstatoval, že cestující figuranti byli v postavení běžných cestujících, nikoliv v postavení přizvaných osob ve smyslu kontrolního řádu, a nemuseli proto být k provedení kontrolní jízdy pověřeni. Cenová kontrola byla dle protokolu o kontrole ze dne 25. 4. 2016, č. C/20162202/1/Kč (dále též „**Protokol o kontrole**“), zahájena až po skončení jízdy; samotná jízda tedy dle žalovaného proběhla před zahájením kontroly. Úkolem cestujících – figurantů bylo dle žalovaného provést přepravu a předat kontrolním pracovníkům záznam o jízdě. Uvedený postup, kdy je kontrolní přeprava vykonána osobami, které jsou k tomuto účelu externě zaměstnány u správního orgánu prvního stupně, je dle žalovaného ve světle jím označené rozhodovací praxe správních

soudů plně v souladu s právními předpisy. Uvedená jízda (přeprava) nebyla podle žalovaného úkonem kontrolního orgánu, nýbrž přepravou, kterou uskutečnili cestující – figuranti jako kterýkoli jiný běžný cestující, a tito nemuseli tudíž mít žádné pověření k provedení kontroly. Samotná kontrola začala podle žalovaného až předložením pověření kontrolního pracovníka Bc. K. Žádný právní předpis přitom podle žalovaného neukládá, aby cestující provádějící jízdy museli mít statut přizvané osoby. Odkazy žalobce na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu nejsou dle žalovaného pro daný případ přílehlavé.

19. K pochybnostem ohledně nestrannosti svědka p. L. žalovaný setrval na argumentaci obsažené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, dle níž by i v případě, pokud by žalovaný při svém rozhodování zcela pominul jeho svědeckou výpověď, bylo porušení cenových předpisů žalobcem dostatečně prokázáno. K poukazu žalobce na existenci pracovněprávního vztahu cestující – svědkyně ke správnímu orgánu prvního stupně pak žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2010, čj. 2 As 60/2010 - 113. Doplnil, že tvrzení žalobce, že cestující – svědci jsou zainteresovaní na výsledku prováděné kontroly, a proto jsou nevěrohodní, je třeba považovat za účelovou ničím nepodloženou spekulaci. Žalovaný trval na tom, že kontrola proběhla zcela v souladu s platnou právní úpravou i ustálenou judikaturou. Důkazy použité v daném správním řízení byly podle žalovaného zajištěny zákonným způsobem a Napadené rozhodnutí i Prvostupňové rozhodnutí tak nelze považovat za nezákonná.
20. V reakci na **druhý žalobní bod** žalovaný konstatoval, že se s námitkou dovolávající se existence smluvní přepravy obsáhle vypořádal v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Žalovaný přitom popsal důvody, pro které byl přesvědčen, že se v posuzovaném případě o smluvní přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nejednalo, a žalobce tak byl povinen cenovou regulaci taxislužby dodržet.
21. K námitkám vzneseným pod **třetím žalobním bodem** pak žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobce, že uložená sankce je nepřiměřená v důsledku toho, že Hlavní město Praha, jež je finálním příjemcem příslušných finančních prostředků, je na těchto příjmech závislé. K tomu žalovaný poukázal na skutečnost, že drtivou většinu příjmů Hlavního města Prahy představují daňové příjmy a příspěvky od státu. Příjmy za sankční platby představují na příjmové stránce rozpočtu jen nepatrný zlomek. Za těchto okolností nelze dle žalovaného konstatovat, že by bylo Hlavní město Praha na příjmech z pokut závislé. K údajnému nezohlednění skutečnosti, že na výpočet jízdného nemá řidič taxislužby vliv, žalovaný uvedl, že se žalobce smluvně dohodl se zprostředkovatelem – společností Uber, že se bude řídit kalkulací ceny vypočtenou aplikací. Podle žalovaného jde o jeho osobní rozhodnutí a není tedy na místě, aby žalobce následně argumentoval tím, že cenu jízdy nemohl ovlivnit. Skutečnost, zda bylo zaplacené jízdné žalobci uhrazeno přímo, či prostřednictvím společnosti Uber, není v tomto směru podle žalovaného relevantní. Polemika nad postojem České republiky k právní úpravě, která by umožnila poskytování služby typu Uber, či úlohou služby Uber z hlediska společenského vnímání i náhledu zahraničních turistů, není v daném případě podle žalovaného na místě.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni

kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (jejich souhlas byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).

23. Soud přitom nenařídil jednání ani k provedení žalobcem navrhovaných důkazních prostředků. Soud nepřistoupil k nařízení jednání k provedení důkazu podklady založenými ve správním spisu vedeném správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. S-MHMP 600685/2016 ODA-TAX a výpisem z obchodního rejstříku týkajícího se společnosti Taxi Praha s.r.o., neboť provedení těchto důkazních prostředků nepovažoval pro posouzení důvodnosti žalobcem vznesených žalobních bodů za relevantní. Žalobcem tvrzené okolnosti týkající se pana P. L. nejsou s ohledem na dále uvedené důvody bez dalšího samy o sobě způsobilé vyloučit relevanci poznatků plynoucích z provedené svědecké výpovědi této osoby a z jí zpracovaného oznámení o přepravě, které žalobce v podané žalobě věcně co do jejich obsahu nezpochybňoval (srov. dále). Soud nepovažoval z dále uvedených důvodů za potřebné nařizovat jednání ani k provedení navrhovaného důkazu Memorandem o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území České republiky, uzavřeným mezi Ministerstvem dopravy, Hlavním městem Prahou a Uber B. V, neboť tento důkazní návrh směřoval k prokázání skutečnosti, jež soud nepovažoval pro posouzení důvodnosti uplatněných žalobních bodů za relevantní. Dalšími označenými důkazními prostředky pak soud dokazování neprováděl, neboť se jednalo o podklady založené ve správním spisu, z něhož soud při svém rozhodování vycházel.
24. V logice uspořádání vznesených žalobních bodů soud předně přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod **druhým žalobním bodem**, jimiž žalobce soud vybízel, aby žalobcem poskytnutou placenou přepravu posoudil jako tzv. smluvní přepravu v režimu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, při jejímž poskytování by žalobce nebyl povinen dodržovat správními orgány akcentovaná pravidla cenové regulace.
25. Soud podotýká, že se povahou žalobcem nabízené a poskytované služby zabýval ve svém rozsudku ze dne 14. 11. 2019, čj. 10 A 158/2017 - 37, vydaném ve věci postihu žalobce za správní delikty na úseku zákona o silniční dopravě. Dospěl přitom k závěru, že žalobce byl při provozování předmětné osobní přepravy dne 22. 2. 2016 povinen dodržovat pravidla dopadající na provozování taxislužby. Soud v nyní posuzované věci neshledal důvodu se od dříve vyslovených závěrů jakkoli odchýlovat.
26. Soud připomíná, že ustanovení článku 56 věty první Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že podle následujících ustanovení (o volném pohybu služeb, pozn. soudu) jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.
27. V článku 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie se uvádí, že volný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven ustanoveními hlavy o dopravě.
28. Podle článku 2 odstavce 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, se tato směrnice o volném pohybu

služeb nevztahuje na služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti hlavy V smlouvy o fungování Evropské unie.

29. V ustanovení § 1 odst. 1 zákona o silniční dopravě se uvádí, že tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie podmínky provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly prováděné pro vlastní a cizí potřeby za účelem podnikání, jakož i práva a povinnosti právnických a fyzických osob s tím spojené a pravomoc a působnost orgánů státní správy na tomto úseku. Podle odstavce 4 téhož ustanovení zákona o silniční dopravě se pak tento zákon nevztahuje na provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby - provozovatele vozidla, členů jeho domácnosti a jiných osob, pokud není prováděna za úplatu.
30. Zákon o silniční dopravě upravuje rovněž podmínky poskytování taxislužby, za niž podle § 2 odst. 9 považuje osobní dopravu 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.
31. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě platí, že „*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*“.
32. Soud poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 9 As 291/2016 - 136, dle nichž „(p)řeprava osob uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoliv využívají moderní technologická řešení a alternativní ekonomické formy, neznamená to automaticky, že jejich činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak.“ Nejvyšší správní soud přitom v uvedeném rozhodnutí načrtl způsob a cestu, kterou by se měly ubírat úvahy v dalším řízení tak, že „(m)ěstský 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“ (pozn. zvýrazněno soudem).
33. Soud dále zdůrazňuje, že právní rozměr projednávané věci neunikl pozornosti Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), jenž se v minulosti opakovaně zabýval jinými obdobnými případy souvisejícími s využíváním aplikace Uber.
34. SDEU v bodech 33 až 49 rozsudku ze dne 20. 12. 2017 ve věci C - 434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL*, sice samotnou zprostředkovatelskou

službu definičně vymezil jako „spočívající ve zprostředkování kontaktu mezi neprofesionálním řidičem používajícím vlastní vozidlo a osobou, která se potřebuje přemístit po území města“, nicméně uzavřel, že „je v zásadě službou odlišnou od přepravní služby, spočívající ve fyzickém aktu přemísťování osob nebo zboží z jednoho místa na druhé prostřednictvím vozidla.“ SDEU rovněž uvedl, že „každá z těchto služeb sama o sobě může být spojena s různými směrnici nebo ustanovení Smlouvy o FEU týkajícími se volného pohybu služeb...“. Závěrem pak SDEU v citovaném rozsudku konstatoval s vysokou relevancí pro projednávanou věc, že „(p)odstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda článek 56 SFEU, ve spojení s čl. 58 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 a čl. 1 bod 2 směrnice 98/34, na který odkazuje čl. 2 písm. a) směrnice 2000/31, musí být vykládány v tom smyslu, že taková zprostředkovatelská služba, jako je služba dotčená v původním řízení, umožňující pomocí aplikace pro chytré telefony za úplaty zprostředkovat kontakt mezi neprofesionálními řidiči používajícími vlastní vozidlo a osobami, které se potřebují přemístit po území města, musí být považována za „službu v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU, a tudíž vyloučenou z působnosti článku 56 SFEU, směrnice 2006/123 a směrnice 2000/31, nebo naopak, zda tato služba spadá pod článek 56 SFEU a směrnice 2006/123 a 2000/31 (bod 33. citovaného rozsudku, pozn. soudu) V tomto ohledu z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že zprostředkovatelská služba společnosti Uber spočívá na výběru neprofesionálních řidičů využívajících vlastní vozidla, jimž tato společnost poskytuje aplikaci, bez níž by tyto řidiči neposkytovali přepravní služby, a osoby, které se potřebují přemístit po území města, by nevyužily služeb uvedených řidičů. Společnost Uber má navíc rozhodující vliv na podmínky služeb poskytovaných takovými řidiči. Pokud jde o posledně uvedený aspekt, zdá se zejména, že Uber prostřednictvím stejnojmenné aplikace stanovuje přinejmenším maximální cenu přepravy, že tuto cenu od zákazníků inkasuje, aby z ní následně část vyplatila neprofesionálnímu řidiči vozidla, a že vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a jejich řidičů, jakož i chování posledně uvedených, která může případně vést k jejich vyloučení. (bod 39. citovaného rozsudku, pozn. soudu) Tato zprostředkovatelská služba tedy musí být považována za nedílnou součást komplexní služby, jejíž hlavní složkou je přepravní služba, a tudíž odpovídá nikoliv kvalifikaci „služba informační společnosti“ ve smyslu čl. 1 bodu 2 směrnice 98/34, na který odkazuje čl. 2 písm. a) směrnice 2000/31, nýbrž kvalifikaci „služba v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123“ (bod 40. citovaného rozsudku).

35. SDEU tedy v uvedeném rozsudku potvrdil, že přepravní služby zprostředkovávané společností Uber nepatří pod rozsah článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, kde se uplatňuje zásada volného pohybu služeb, nýbrž spadají do režimu článku 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Zejména pro tyto důvody SDEU dospěl k závěru, že „za současného stavu unijního práva přísluší členským státům upravit podmínky pro poskytování takové zprostředkovatelské služby, jako je služba dotčená ve věci v původním řízení...“ (bod 47. citovaného rozsudku). Soud k tomuto závěru poznamenává, že z uvedeného rozsudku SDEU jednoznačně vyplývá, že splňuje-li žalobcem poskytnutá přepravní služba navázaná na předchozí zprostředkování přes aplikaci UberBlack parametry výkonu taxislužby zákona o silniční dopravě, nebrání právo EU použití těchto vnitrostátních předpisů na projednávanou věc.
36. Soud tedy se zřetelem k závěrům vysloveným v uvedeném rozsudku SDEU podotýká, že služba UberBlack se stejně jako služba UberPop skládá ze dvou činností (částí), a to ze

zprostředkování dopravy, které probíhá elektronicky na dálku pomocí mobilní aplikace, jež je následováno samotnou dopravou poskytovanou jednotlivými řidiči. Tyto dvě činnosti přitom od sebe nelze oddělit, neboť navázání/zprostředkování kontaktu mezi řidičem a cestujícím není samostatnou činností, ani vedlejší činností, když bez této elektronické zprostředkovací platformy by nebylo ani přepravní služby, resp. bez pevného navázání přepravní služby na samotné zprostředkování takto organizované přepravy by nebylo ani odpovídající poptávky zákazníka. Provozovatel monoliticky konstruované zprostředkovatelské aplikace a přepravní služby UberBlack/UberPop přitom kontroluje veškeré důležité prvky dopravy cestujícího – tj. cenu za přepravu, za dopravce obeznamuje cestujícího s odhadem jízdného, provádí rozpis jízdného i fakturaci a ve všem podstatném komunikuje namísto dopravce se zákazníkem, ovlivňuje motivaci řidičů i motivaci cestujících, jakož i požadavky na řidiče a jejich vozidla. To vše je, podle názoru soudu, důkazem o velmi propracovaném a systematickém zasahování organizátora samotné přepravní služby odlišného od dopravce do přepravy vozidly jednotlivých řidičů včetně žalobce, kteří jsou tak pouze vykonavateli mezi jinými osobami smluvených jízd k požadavku zákazníka a zcela bez ohledu na přepravní potřeby samotného dopravce. Dopravce tak ani nemůže vystupovat v roli třetího, jenž získává ze smluvního vztahu uzavřeného mezi třetími osobami (čili cestujícím a organizátorem přepravy) toliko prospěch, nýbrž rovněž toho, kdo je zároveň obtěžán povinností uskutečnění samotné přepravy namísto organizátora/zprostředkovatele této přepravy. Soud je v tomto směru přesvědčen, že aplikace Uber toliko s cílem provozní úspory přebírá roli dispečinku v organizaci přepravy vozy taxislužby spolupracujících dopravců s tím, že živého dispečera nahrazuje automatizovaný softwarový systém, který distribuuje konkrétní požadavky poptávajících zákazníků po přepravní službě mezi nasmlouvané dopravce za úplatu odpovídající předem stanovené cenové představě nabízející smluvní strany (čili samotným zprostředkovatelem a organizátorem přepravy), vyjádřené před jízdou předmětným odhadem ceny, a po jízdě fakturaci samotného jízdného podle skutečných podmínek parametricky cenotvorně ovlivňujících výslednou cenu. Žalobce tak dle soudu i v nyní posuzované věci vystupoval jako dopravce a řidič a poskytoval po elektronicky proběhlém zprostředkování společností Uber samotnou přepravní službu pro zákazníky, a to zcela dle jejich přepravní potřeby, přičemž tak činil za úplatu.

37. Soud se dále zabýval otázkou, nakolik lze uvedené závěry vycházející mj. i z citovaného rozhodnutí SDEU, aplikovat rovněž na případ, kdy je předmětem nyní posuzované věci posouzení zákonnosti rozhodnutí správních orgánů o vině a sankci za správní delikt, resp. trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud přitom nemohl přehlédnout, že SDEU v rozsudku ze dne 10. 4. 2018 ve věci C-320/16, *Uber France SAS*, potvrdil, že shora uvedená východiska musí být aplikována rovněž v řízeních trestní povahy. V naposledy označeném případě byly předmětem posuzování ze strany SDEU okolnosti týkající se tvrzeného protiprávního organizování systému zprostředkování kontaktu mezi neprofesionálními řidiči používajícími vlastní vozidlo a osobami, kteří se chtějí přemístit po území města. Rovněž v tomto případě, kdy společnost Uber France SAS poskytovala pomocí aplikace pro chytré telefony službu UberPop pro zprostředkování příslušného kontaktu mezi nabízejícími a poptávajícími, SDEU rozhodl s prakticky totožnou právní argumentací o spojitosti služby zprostředkování s návazným a neoddelitelným poskytnutím dopravní služby. Dospěl přitom k závěru, že trestněprávní ustanovení právních předpisů vnitrostátního práva členského státu Evropské unie lze uplatnit i na

situaci „organizování systému zprostředkování kontaktu mezi zákazníky a osobami, které za úplaty poskytují služby silniční přepravy osob vozidly s méně než deseti místy, aniž mají k tomuto účelu povolení,“ když tato „...se vztahuje na zprostředkovatelskou službu poskytovanou pomocí aplikace pro chytré telefony, která je nedílnou součástí komplexní služby, jejíž hlavní složkou je přepravní služba.“ SDEU tak v uvedené věci výslovně připustil možnost aplikace sankčních ustanovení vnitrostátního práva pro situace, v nichž samotné přepravní jízdy předchází zprostředkování pomocí elektronické aplikace (v projednávaném případě aplikace Uber). Soud se přitom se závěry vyslovenými v uvedeném rozsudku ztotožňuje, neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat a pro větší stručnost na ně v plném rozsahu odkazuje.

38. Soud tedy se zřetelem ke shora představeným právním a judikatorním východiskům dospěl k závěru, že žalobcem poskytnutá přeprava představovala úplatně poskytnutou přepravní službu povahy taxislužby, v níž úlohu dispečinku plnila aplikace organizátora celého systému přepravy Uber, a musela proto z povahy věci podléhat zákonné regulaci taxislužby.
39. Ostatně v této souvislosti kromě již shora zmíněných rozhodnutí SDEU soud ilustrativně poukazuje např. i na rozsudek londýnského Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) ze dne 19. 12. 2018 ve věci č. A2/2017/3467 *Uber B. V. a spol. v. Ayseen Aslam a spol.* Rovněž v této kauze britský soud dovodil, že s ohledem na charakter poskytovaných služeb obdobné povahy, jako v nyní projednávané věci, byl pro společnost Uber B. V. rozhodný relevantní regulační rámec stanovený londýnským zákonem *the Private Hire Vehicles Act 1998*, který předpokládal pro jejich poskytování na území Londýna licenci k nabízení přepravních služeb, jakož i další povolení pro řidiče taxislužby pracující pro takového nabízejícího. Londýnský Odvolací soud tak nevyňal společnost Uber B. V. z dosahu zákonné regulace provozovatelů londýnské taxislužby, a naopak výslovně deklaroval, že používání softwarové aplikace ze stran desítek tisíc dopravců pouze zastíralo skutečný charakter jí poskytovaných služeb tím, že „*přispívala k atmosféře šíření mýtů a vyumělkovanosti*“. Jinými slovy vyjádřeno, rovněž britský Odvolací soud rozkryl účelový charakter tamější žalobní argumentace společnosti Uber B. V., když tuto jako irelevantní neakceptoval a odvolatele neváhal zařadit mezi licencované subjekty, na něž se zákonná právní úprava rozhodně vztahovala.
40. Soud pro úplnost podotýká, že v posuzované věci je nadto (oproti případům řešeným SDEU týkajících se „neprofesionálních řidičů“) třeba žalobci přičíst k tíži okolnost, že žalobce je zároveň profesionálním řidičem, osobou provozující koncesovanou živnost silniční motorová doprava osobní – provozovaná vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče. Tento aspekt totiž v projednávané věci dále prohlubuje výdělečný charakter takto žalobcem poskytované přepravy ve vozidle taxislužby, byť je zásadně organizována za použití elektronického rozhraní třetí osobou (prostřednictvím aplikace Uber). Soud nepochyboval o tom, že žalobce si touto cestou pouze vhodně doplňoval zákaznické portfolio pro jím poskytovanou přepravu, a to prostřednictvím vozidla jinak evidovaného jako vozidlo taxislužby. Soud se tedy ztotožňuje se žalovaným, že přepravu žalobce prováděl jako provozovatel taxislužby. Tomu, že si byl žalobce vědom svých povinností provozovatele taxislužby, pak nasvědčuje i skutečnost, že žalobce je jako profesionální dopravce držitelem platného oprávnění k podnikání v taxislužbě, je držitelem průkazu řidiče taxislužby, i platného osvědčení o úspěšně vykonané zkoušce z místopisu.

41. Soud proto s odkazem na shora uvedené uzavírá, že žalobcem poskytnutá přeprava podléhala zákonné úpravě taxislužby, a žalobce byl proto povinen plnit mj. rovněž povinnosti uložené mu na úseku regulace cen v ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) a h) zákona o cenách. Žalobce v podané žalobě nikterak nezpochybňoval závěr správních orgánů a nenamítal, že by tyto zákonné povinnosti ve skutečnosti plnil. Naopak se v rámci své procesní obrany omezil na argumentaci, dle níž na něho uvedené zákonné povinnosti nedopadaly. Této argumentaci však soud ze shora vyložených důvodů nepřisvědčil. Námitka nesprávného posouzení skutku tak nemohla být soudem shledána důvodnou.
42. K žalobní argumentaci k otázce posouzení žalobcem poskytnuté přepravy jako smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě tak soud nepovažoval za potřebné se podrobněji vyjadřovat, a to se zřetelem k výše jednoznačně učiněným závěrům ohledně charakteru žalobcem poskytnuté přepravní služby jako taxislužby, za níž bylo třeba považovat podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě osobní dopravu pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče, byť tato taxislužba byla novátorským způsobem administrativně procesovaná prostřednictvím elektronického rozhraní provozovaného jinou osobou. Všechny tyto zákonné znaky taxislužby totiž byly v posuzovaném případě s ohledem na shora vyložené závěry nade vší pochybnost naplněny. Takto pojatou žalobní argumentaci žalobce stran údajně poskytované smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě již totiž soud z povahy věci co do svého potenciálního účinku zcela vyprázdnil shora vyloženým charakterem a parametry žalobcem poskytnuté přepravní služby jako taxislužby, nikoliv jako smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a její další zhodnocení soudem by tudíž již nemohlo z pohledu posouzení zákonnosti Napadeného rozhodnutí ničeho změnit. V tomto směru soud tedy uzavřel, že se s touto argumentací neztotožnil.
43. Soud v této souvislosti pro úplnost podotýká, že Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Soud či správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicite* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Soud proto nebyl za této situace s ohledem na shora uvedené závěry povinen vypořádat se se všemi dílčími subnámitkami týkajícími se především kontraktačního procesu ve vztahu ke smlouvě o přepravě dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, neboť jejich posouzení by nebylo způsobilé na výše vyložených závěrech ničeho změnit.

44. Soud tedy námitky vznesené žalobcem pod druhým okruhem žalobních bodů neshledal z vyložených důvodů opodstatněnými.
45. Přisvědčit pak soud nemohl žalobci ani v námitkách uvedených pod **prvním žalobním bodem**, jimiž žalobce zpochybňoval zákonnost kontroly provedené kontrolním orgánem v souvislosti s tím, že část kontrolních úkonů byla realizována osobami, které nebyly k provedení kontroly pověřeny.
46. Zdejší soud na rozdíl od žalobce z dále vyložených důvodů neshledal, že by postup, v rámci něhož si cestující, paní K. N. a pan P. L., před samotným zahájením kontroly objednali a následně absolvovali předmětnou kontrolní jízdu, přičemž poznatky z ní zachycené v oznámení o poskytnuté přepravě byly využity jako jeden z podkladů pro vlastní zahájení kontroly a pro kontrolní zjištění, zatížil na daném skutkovém půdorysu Napadené rozhodnutí vadou, pro kterou by nemohlo v soudním přezkumu obstát.
47. Správní soudy v minulosti k uvedené problematice nesčetněkrát (na půdorysu obdobné argumentace) judikovaly, že kontrolní řád umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu totiž kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Dle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění. Kontrolní řád pak v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Dle § 6 odst. 3 kontrolního řádu se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.
48. V této souvislosti soud poukazuje rovněž na relevantní doktrinální závěry, dle nichž „na rozdíl od předcházející právní úpravy zákon o kontrole obsahuje i ustanovení, které upravuje činnost kontrolního orgánu před zahájením samotné kontroly. Pravděpodobně pro zdůraznění povahy tohoto ustanovení je zařazeno v samostatné Hlavě II s názvem kopírující název samotného ustanovení § 3 KŘ, a to úkony předcházející kontrole, a je zařazeno před samostatnou hlavou upravující průběh samotné kontroly. Jak vyplývá z důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu, zpracovatel zákona o kontrole se nechal inspirovat dosavadní praxí kontrolních orgánů a jejich činností upravenou v jednotlivých zvláštních právních předpisech, která ve formě monitoringu, ověřování podnětů, kontrolních nákupů a dalších úkonů předcházela nebo mohla předcházet samotné kontrole. Z důvodu zajištění právní jistoty kontrolovaných osob, ale i úkonů samotných kontrolujících, respektive kontrolních orgánů, zpracovatel zákona o kontrole vymezil v zákoně o kontrole toto ustanovení...” (srov. VETEŠNÍK, Pavel. § 3 [Úkony předcházející kontrole], in: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. *Zákon o kontrole*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 35., ISBN 978-80-7400-271-7).
49. Kontrolní řád i podle závěrů recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu v obdobné věci ze dne 20. 6. 2019, čj. 5 As 245/2018 - 30, výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku faktického zahájení), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1). Pokud by se

přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, která by, jak se domnívá žalobce, jako jediná mohla kontrolu zahájit, tento zákonný institut, resp. jeho účel by byl zcela vyprázdněn; přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět např. kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle jejich libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby a k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. *Zákon o kontrole*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 35., ISBN 978-80-7400-271-7, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Žalobce jako dopravce by neměl vědět, že probíhá „kontrolní“ jízda (resp. kontrolní nákup služby přepravy). Proto je zde legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu).

50. Správní soudy tedy konstantně judikují, 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, čj. 8 As 35/2018 - 52, ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30, ze dne 26. 7. 2018, čj. 10 As 25/2018 - 50, ze dne 16. 8. 2018, čj. 1 As 175/2018 - 25, ze dne 21. 8. 2018, čj. 2 As 128/2018 - 36, ze dne 12. 9. 2018, čj. 9 As 172/2018 - 29, či ze dne 9. 1. 2019, čj. 2 As 127/2019 - 42). Uvedené závěry přitom obstály rovněž v řízení o ústavní stížnosti (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 515/19). Soud přitom neshledal důvodu se v nyní řešeném případě od takto dříve vyslovených závěrů, s nimiž se ztotožňuje a na které pro větší stručnost na tomto místě v plném rozsahu odkazuje, jakkoliv odchýlit, neboť se jedná o skutkově obdobnou situaci. Lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 254/2016 ze dne 26. 10. 2016, kde se uvádí, že „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly, to mimo jiné znamená, že řidič (případně dopravce v jedné osobě) by neměl vědět; že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že právě probíhá kontrolní jízda*“). Tohoto oprávnění v předmětném případě kontrolní orgán využil, a to právě pro dosažení účelu kontroly.
51. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je dle přesvědčení 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. Žalobce může svá práva účinně hájit jak podáním námitek, tak následně v rámci správního řízení, v případném odvolání a poté žalobě proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Účelem pověření

přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, čj. 5 As 245/2018 - 30)

52. Žalobci tedy nelze přisvědčit v tom, že by snad byl v daném ohledu postup kontrolního orgánu, resp. správního orgánu prvního stupně z toho důvodu, že cestující na pokyn kontrolního orgánu fakticky realizovali kontrolní jízdu, zatížen vadou, pro kterou by nemohlo Napadené rozhodnutí ve spojení s Prvostupňovým rozhodnutím obstat. Z uvedených důvodů pak neobstojí ani související námitky žalobce poukazující na porušení pravidel vyplývajících ze zásady enumerativnosti veřejných pretenzí v souvislosti s žalobcem tvrzeným „privatizováním části kontrolní činnosti“, doplněné o poukazy na rozhodovací praxi Ústavního soudu.
53. Pokud jde o žalobcem namítaný nedostatek pověření přizvaných osob, správní soudy ustáleně judikují, že kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle Nejvyššího správního soudu nicméně musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu, avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo. Takto exaktně ostatně ani nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména jde-li o kontrolu řidičů typu žalobce, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu Uber (srov. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, čj. 10 As 25/2018 - 50).
54. Ze spisu vyplývá, že kontrolu činnosti žalobce (poskytované přepravní služby) provedl Magistrát hlavního města Prahy jakožto správní orgán. Není přitom sporu o tom, že kontrolující osoba byla k výkonu kontroly řádně pověřena v souladu s § 4 kontrolního řádu. Žalobce svou žalobní argumentaci opřel o názor, že kontrolu (zčásti) provedly fyzické osoby (přizvané osoby) s nedostatkem oprávnění ke kontrole (tedy písemného pověření). Z okolností je však dle soudu nepochybné, že tyto fyzické osoby jednaly za správní orgán prvního stupně a k tomuto jednání byly správním orgánem prvního stupně materiálně pověřeny, jak ostatně potvrdily následně v provedených svědeckých výpovědích (v případě svědka L. lze doplnit, že svědek ve své svědecké výpovědi potvrdil, že se kontrolní jízdy účastnil v rámci kontrolních aktivit správního orgánu prvního stupně po dohodě se svým strýcem). Je tak zřejmé, že i takto provedené úkony jsou přičitatelné správnímu orgánu prvního stupně. Pokud tedy správní orgán prvního stupně jako kontrolní orgán nebo žalovaný uvedený závěr zpochybňovali a tvrdili, že paní N. a pan L. neprováděli v postavení přizvaných osob kontrolní nákup (jízdu), soud zdůrazňuje, že v souladu s dříve uvedeným nepochyboval o tom, že se se zřetelem k žalobcem namítaným skutkovým okolnostem mýlili. Soud neměl pochybnosti o tom, že cestující v daném případě fakticky vystupovali v obdobné pozici, jako v jiných shora připomínaných případech řešených správními soudy.
55. Ani žalobce ostatně nijak nezpochybňoval, že by se uvedené osoby skutečně formou realizace kontrolní jízdy podílely na výkonu kontrolní pravomoci kontrolního orgánu a nenamítal, že by uvedené osoby ve skutečnosti nebyly kontrolním orgánem k účasti na

kontrole pověřeny. Právě naopak se ve svých námitkách fakticky omezil (vyjma námitek týkajících se povahy služby poskytované prostřednictvím aplikace Uber a námitek nepřiměřenosti uložené pokuty) toliko na poukaz na shora vypořádané námitky o tom, že část kontrolních úkonů předcházejících samotnému zahájení kontroly byla realizována osobami odlišnými od pracovníků kontrolního orgánu, tedy osobami, které nevystupovaly jako kontrolující osoby ve smyslu § 4 odst. 1 kontrolního řádu.

56. Soud za této situace přistoupil k posouzení, zda by chybějící písemné pověření přizvaných osob bylo na daném skutkovém půdorysu způsobilé zatížit meritorní rozhodnutí vadou, pro kterou by nemohlo v soudním přezkumu obstát. Dospěl přitom k závěru, že i pokud by nebylo v projednávané věci před realizací samotného kontrolního nákupu vystaveno přizvaným osobám písemné pověření (soud ze správního spisu existenci takového písemného pověření nezjistil a žalovaný jeho existenci netvrdil ani neprokazoval), neměla by taková vada vliv na zákonnost kontroly, potažmo na zákonnost v projednávané věci vydaného meritorního rozhodnutí.
57. Soud především v tomto směru nepřehlédl, že žalobce v podané žalobě ani předtím v průběhu správního řízení netvrdil, zda a jakým konkrétním způsobem se měl nedostatek písemného pověření projevit v nezákonnosti meritorního rozhodnutí. Soud v tomto ohledu považuje za zásadní, že oznámení o přepravě a v něm zachycená skutková zjištění, jež byla jedním z podkladů pro navazující správní řízení, žalobce nijak věcně nezpochybňoval a nenamítal, že by přizvanými osobami zachycené skutkové poznatky odporovaly skutečnému stavu věci.
58. Z obsahu správního spisu je navíc evidentní, že osoby fakticky vystupující v procesní pozici přizvaných osob byly následně v navazujícím správním řízení vyslechnuty jako svědci a po řádném poučení vypovídaly o způsobu objednání jízdy, o jejím průběhu, o trase i o ceně za uskutečněnou jízdu, přičemž potvrdily skutečnosti uvedené v oznámení o poskytnuté přepravě. Žalobce pak ani proti zjištěním vyplývajícím ze svědeckých výpovědí obou cestujících v rámci navazujícího správního řízení nijak věcně nebrojil.
59. Pokud jde o zákonnost svědeckých výpovědí cestujících (v jednom případě zaměstnankyně správního orgánu prvního stupně), zdejší soud pro úplnost připomíná závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2015, čj. 2 Afs 104/2005 - 81, podle kterého „(p)raxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení... [J]e pak nedůvodná stěžovatelova námitka, že jediným důkazem o tom, že se údajně dopustil uvedeného jednání, jsou výpovědi zmíněných svědkyň, a že tudíž správní orgán rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. I takovýto důkaz, není-li zpochybněn důkazy jinými, může být dostatečným podkladem pro zjištění skutkového stavu věci.“ Svědecké výpovědi cestujících tak byly pořízeny v souladu se zákonem a jejich poznatky proto mohly být využity ve správním řízení. V daném případě je přitom kromě svědectví dvou svědků (cestujících) a jimi podepsaných oznámení o poskytnuté přepravě klíčovým podkladem i protokol o kontrole žalobce ze dne 25. 4. 2016, č. C/20162202/1/Kč, k němuž sice žalobce podal

námítky, avšak ani v těchto námitkách podle zjištění soudu konkrétně nenamítal, že by snad jízda nebyla provedena způsobem zachyceným v oznámeních o poskytnuté přepravě a následně pak v protokolech o výsledcích svědků a že by skutková zjištění plynoucí z hodnocení těchto důkazů byla v rozporu se skutečným stavem věci.

60. Zpochybňoval-li žalobce věrohodnost cestující – svědkyně pí. N. s poukazem na existenci pracovněprávního vztahu ke správnímu orgánu prvního stupně, soud zcela souhlasí s žalovaným v závěru, že ze samotné existence pracovněprávního vztahu cestujícího ke správnímu orgánu prvního stupně nelze bez dalšího usuzovat na nevěrohodnost takové osoby a její nezpůsobilost vystupovat v pozici svědka v takovém správním řízení. Soud přisvědčuje relevanci odkazu žalovaného na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2010, čj. 2 As 60/2010 - 113, v němž Nejvyšší správní soud s poukazem na svou dřívější rozhodovací praxi konstatoval, že *„z pouhého faktu, že mezi Magistrátem a cestujícími provádějícími kontrolní jízdu existoval pracovněprávní vztah, totiž ještě bez dalšího nelze usuzovat na jejich nevěrohodnost. Pokud by totiž soud akceptoval tento argument stěžovatele, znamenalo by to v konečném důsledku úplné znemožnění kontrol, prováděných správním orgánem, do jehož kompetence příslušná agenda spadá. V tomto kontextu považuje Nejvyšší správní soud tuto námitku za nedůvodnou (viz také rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afš 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS)“*.
61. Pokud jde o cestujícího – svědka p. L., žalobce ani v tomto případě dle přesvědčení soudu nepředestřel konkrétní skutečnosti svědčící o tom, že by na straně této osoby byly dány zcela konkrétní důvody vylučující, aby uvedená osoba mohla v předmětném případě vystupovat v procesní pozici svědka. Žalobcem specifikované okolnosti, tj. poměr ke společnosti provozující taxislužbu, resp. jejímu jednatele, nejsou bez dalšího samy o sobě způsobilé vyloučit relevanci poznatků plynoucích z provedené svědecké výpovědi této osoby a z jí zpracovaného oznámení o přepravě, které je třeba hodnotit shodně jako jakékoli jiné důkazy. Soud přitom v této souvislosti považoval za klíčové, že žalobce v podané žalobě proti skutkovým poznatkům vyplývajícím z hodnocení svědeckých výpovědí tohoto cestujícího nijak věcně nebrojil, obsah výpovědi této osoby nijak fakticky nespochybňoval a nenamítal, že by se rozhodné prvky skutkového děje neodehrály nebo odehrály zcela odlišně. Z uvedených důvodů pak soud nepotřeboval za potřebné provádět žalobcem navrhované důkazy týkající se tvrzeného propojení P. L. se společností Taxi Praha s.r.o. Soud se přitom ztotožňuje s žalovaným, že i pokud by snad bylo třeba zcela odhlédnout od těch skutkových poznatků získaných prostřednictvím oznámení o přepravě a především pak svědecké výpovědi této osoby (soud je však s odkazem na dříve uvedené přesvědčení o tom, že to na daném skutkovém půdorysu není bez dalšího možno učinit), i v takovém případě by však byly rozhodné skutkové závěry dostatečným způsobem podloženy dalšími žalovaným označenými důkazními prostředky a podklady založenými ve správním spisu, zejména pak Protokolem o kontrole a jeho přílohami a obsahem výpovědi svědkyně N.
62. Soud tak s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že procesní vada spočívající v nedostatku písemného pověření osob, které v posuzovaném případě vykonaly kontrolní jízdu v pozici přizvaných osob dle kontrolního řádu, neměla na daném skutkovém půdorysu z vyložených důvodů vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí.

63. Ze všech výše uvedených důvodů soud nemohl přisvědčit ani námitkám vzneseným žalobcem pod prvním žalobním bodem
64. Konečně soud přistoupil k vypořádání **třetího žalobního bodu**, v jehož rámci žalobce namítal nepřiměřenost uložené pokuty. Nepřiměřenost pokuty přitom spojoval s úvahou o závislosti Hlavního města Prahy na příjmech z prostředků plynoucích z ukládaných pokut. Rovněž namítal, že správní orgány měly vzít v úvahu mj. majetkové poměry pachatele, resp. obecnou míru životní úrovně v České republice.
65. V této souvislosti soud podotýká, 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, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážením je totiž správní orgán omezován principy platicími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004 - 87).
66. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006 - 78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4.

2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.

67. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 - 97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě však pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 - 36).
68. Soud tedy k předmětné obecné žalobní námitce, vycházející z takto popsaných judikatorních východisek, konstatuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem prvního stupně, aprobované žalovaným, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by Napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Soud podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na zásadě, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na blíže nerozvedenou námitku nepřiměřenosti pokuty, mohl se soud touto námitkou zabývat pouze v míře konkrétnosti, v jaké ji žalobce vznesl. V tomto směru pak soud, respektující shora popsaná pravidla soudního přezkumu správního uvážení o výši sankce, žádné okolnosti zakládající nepřiměřenost uložené pokuty nezjistil. Sám žalobce ostatně ani žádnou takovou okolnost v podané žalobě konkrétně nespecifikoval.
69. K jediné konkrétnější námitce, dle níž měly správní orgány zohlednit majetkové poměry pachatele, pak soud podotýká, že správní orgán ukládající pokutu za správní delikt je povinen 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. Při

zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.

70. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008 - 133, zdůraznil, že „likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. (...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“
71. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, čj. 1 As 254/2016 - 39, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem“.
72. Z těchto závěrů dle přesvědčení soudu zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci) zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání.
73. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobce ve správním řízení netvrdil žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že by pro něj mohla být uložena pokuta likvidační. Byl-li by žalobce přesvědčen, že správní orgán prvního stupně uložil pokutu v likvidační výši, bylo na něm, aby při podání odvolání konkrétně uvedl, z jakých důvodů se domnívá, že je pro něj výše uložené pokuty likvidační a svá tvrzení doložil. Žalobce však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v

průběhu správního řízení před vydáním Prvostupňového rozhodnutí ani v průběhu odvolacího řízení neuváděl. Za tohoto stavu nelze dle přesvědčení soudu správním orgánům vytýkat, že k osobním a majetkovým poměrům žalobce, resp. že si k jejich posouzení samy podklady iniciativně nevyžádaly. Jak vyplývá ze shora označeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008 - 133, které obsáhle pojednává o přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku či jiného správního deliktu, předpokládá se určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů [cit. „*bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (...)*“].

74. Žalobci byla pokuta stanovena při dolní hranici zákonného rozpětí (ve výši odpovídající 7 % z možných 1 000 000 Kč dle § 16 odst. 4 písm. a) a b) zákona o cenách). Již z tohoto pohledu nelze uvažovat o tom, že by snad uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak dle soudu předmětná výše pokuty sledovala naplnění jejího sankčního i preventivního účelu.
75. Pokud pak žalobce namítal, že je třeba uloženou pokutu považovat za nepřiměřenou optikou závislosti Hlavního města Prahy na příjmech z tohoto typu pokut, fakticky vznášel námitku tzv. systémové podjatosti, dle níž správní orgán prvního stupně uložil v přenesené působnosti v řešené věci pokutu, z níž mu plynou příjmy na financování samosprávy.
76. Soud v této souvislosti připomíná, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010 - 119, dospěl v otázce tzv. systémové podjatosti k závěru, že „*rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*“.
77. Nejvyšší správní soud již v minulosti v obdobných případech potvrdil, že situace, kdy orgán územního samosprávného celku rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve věcech, na kterých může mít zájem, není ničím výjimečným. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010 - 119, přitom uzavřel, že „*je tedy zřejmé, že v konkrétních případech mohou existovat okolnosti nasvědčující o podjatosti úřední osoby (skutečnost, že vybrané pokuty jsou příjmem obce, však takovou okolností sama o sobě není). To je však vždy nutné posuzovat v konkrétním případě a tak je poté zachována nestrannost rozhodování. V nynějším případě stěžovatel podjatost úředních osob nenamítal*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2016, čj. 6 As 128/2015 - 32).
78. Městský soud v Praze se s uvedenými závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem na půdorysu skutkově a právně srovnatelné věci ztotožňuje, neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci odchýlovat a pro větší stručnost na ně na tomto místě v plném rozsahu odkazuje. Se zřetelem k tomu, že ani v nyní posuzovaném případě žalobce podjatost úředních osob nenamítal, pak soud uzavírá, že skutečnost, že vybrané pokuty

jsou příjmem hlavního města Prahy, není sama o sobě takovou okolností, která by nasvědčovala podjatosti úředních osob zařazených ve správním orgánu prvního stupně rozhodujícím v přenesené působnosti, nadto pak okolností, jež by jakkoli indikovala žalobcem obecně tvrzenou nepřiměřenost pokuty. Soud přitom pro úplnost podotýká, že z těchto důvodů nepovažoval za potřebné nařizovat jednání ani k provedení navrhovaného důkazního prostředku v podobě Memoranda o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území České republiky, uzavřeného mezi Ministerstvem dopravy, Hlavním městem Prahou a Uber B. V, neboť tento důkazní návrh směřoval toliko k prokázání striktně obecného a paušálního tvrzení žalobce, že úředníci správního orgánu prvního stupně „*jsou součástí politických her a ovlivňování*“, a to za situace, kdy však žalobce v souladu s dříve uvedeným nepoukazyval na podjatost všech či některých konkrétních úředních osob a své námitky fakticky spojoval toliko s úvahou o nepřiměřenosti pokuty, jež je příjmem Hlavního města Prahy.

79. Poukazyval-li pak žalobce v rámci své žalobní obrany na to, že správní orgány měly vzít rovněž v úvahu skutečnost, že žalobce vykonal přepravu osob v rámci poskytování služby na základě internetové aplikace, kde výši ceny nemohl on sám ovlivnit, soud se zcela ztotožňuje s žalovaným, že za situace, kdy se žalobce v rámci smluvní autonomie dohodl se zprostředkovatelem – společností Uber, že se bude při poskytování služeb řídit kalkulací ceny vypočtenou aplikací a bude službu za takto kalkulované ceny poskytovat, nelze legitimně uzavřít, že výši ceny sám nemohl ovlivnit. Ani tato dílčí námitka proto není důvodná.
80. Soud pak konečně přisvědčuje žalovanému i v tom, že polemika žalobce nad postojem České republiky k právní úpravě, která by umožnila poskytování služby typu Uber, či úlohou služby Uber z hlediska společenského vnímání i náhledu zahraničních turistů, není v daném případě s ohledem na shora popsané závěry reflektující rozhodovací praxi SDEU a Nejvyššího právního soudu k problematice služby Uber relevantní a není způsobila na závěru o zákonnosti Napadeného rozhodnutí ničeho změnit.
81. Soud pro úplnost podotýká, že právní úprava obsažená v zákoně o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017, popř. v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, není (především se zřetelem ke shodné maximální výši pokut, které lze za uvedená protiprávní jednání pachateli uložit, ani v jiném ohledu) pro žalobce příznivější.
82. Na základě všech shora uvedených skutečností a důvodů Městský soud v Praze žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
83. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 4. června 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu