



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: J. A. Q.,
sídlem K. 1253/6, P. 5
zastoupen advokátem Mgr. Janem Boučkem
Opatovická 1659/4, Praha 1

proti
žalovanému: Ministerstvo dopravy
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2018, č. j. 1/2018-190-TAXI/3

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo k jeho odvolání v části

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

změněno (v souvislosti se snížením pokuty) a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 20. 3. 2017, č. j. MHMP 374507/2017 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím **správní orgán I. stupně** rozhodl pod **bodem A)** tak, že žalobce porušil § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o silniční dopravě**“) a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona tím, že dne 22. 9. 2016 v čase 10:33 – 10:53 hodin provozoval taxislužbu na trase ulice Rubešova 6, Praha 2 – ulice Ukrajinská, Praha 10, vozidlem VW Passat, SPZ: x, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Za to mu byla udělena pokuta ve výši 100 000 Kč.
3. Pod **bodem B)** výroku byla žalobci uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
4. Pod **bodem C)** výroku **správní orgán I. stupně** rozhodl, že kauce ve výši 50 000 Kč, kterou žalobce dříve uhradil, bude použita na úhradu části uložené pokuty a nákladů řízení a převedena na k tomu příslušný bankovní účet.
5. Konečně v **bodě D)** pak bylo stanoveno, že zbývající část pokuty ve výši 51 000 Kč je žalobce povinen uhradit na příslušný bankovní účet do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

6. Žalovaný výrok prvostupňového rozhodnutí změnil tak, že „(v) *výroku rozhodnutí se slova „ukládá pokuta ve výši 100 000 Kč, slovy jednotitisíkorunčeských“ nahrazují slovy „ukládá pokuta ve výši 70 000 Kč, slovy sedmdesátisíkorunčeských“, mezi slova „bude“ a „použita na úhradu části uložené pokuty a nákladů řízení“ se vkládají slova „podle § 35f odst. 2 zákona o silniční dopravě“ a slova „Zbývající část pokuty ve výši 51 000 Kč, slovy padesátjednatísíkorunčeských“ se nahrazují slovy „Zbývající část pokuty ve výši 20 000 Kč, slovy dvacetisíkorunčeských, a náklady řízení ve výši 1 000 Kč, slovy jedentisíkorunčeských.“*
7. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný rekapituloval předchozí průběh řízení a shrnul závěry uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Snížení pokuty odůvodnil žalovaný tím, že v mezidobí po vydání prvostupňového rozhodnutí nabyla ode dne 4. 10. 2017 účinnosti novela zákona o silniční dopravě č. 304/2017 Sb., kterou došlo ke snížení výše horní hranice pokuty za předmětný delikt v § 35 odst. 5 zákona o silniční dopravě z 500 000 Kč na 350 000 Kč. Uloženou pokutu proto žalovaný odpovídajícím způsobem snížil.
8. Žalovaný posléze na str. 3 – 6 napadeného rozhodnutí podrobně vyložil důvody, pro které nepřisvědčil odvolacím námitkám, jimiž žalobce zpochybňoval závěr o naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu s poukazem na to, že státní instituce nejsou jednotné ohledně nahlížení na aplikaci UBER a že podle jeho názoru taxislužbu nevykonával, kdy žalovaný mj. zmínil, že zde existovala stanoviska žalovaného i správního orgánu I. stupně, která byla i mediálně zveřejněna (žalovaný zde příkladmo poukázal na Pražský deník ze dne 1. 6. 2016). Podle žalovaného je zřejmé, že se o výkon taxislužby jedná.
9. Na str. 7 – 8 napadeného rozhodnutí pak žalovaný vysvětlil důvody, pro které neshledal opodstatněnými ani námitky žalobce brojící proti výši uložené pokuty. Žalovaný uvedl, že každý případ je nutné hodnotit individuálně, přičemž v době spáchání deliktu bylo už

všeobecně známo, že poskytování činnosti prostřednictvím aplikace UBER je nezákonné (žalobce o tom vědět mohl a měl), tudíž bylo přistoupeno k ukládání vyšší, ne však maximálních sankcí. Podle žalovaného není pokuta nepřiměřená ani osobním a majetkům poměrům žalobce – není likvidační.

III. Obsah žaloby

10. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, v jejímž **prvém žalobním bodě** namítl nepřezkoumatelnost výroku napadeného rozhodnutí, konkrétně tu jeho část, kterou bylo částečně změněno prvostupňové rozhodnutí. Podle žalobce žalovaný vůbec nerozlišoval, že prvostupňové rozhodnutí má výrokovou část rozdělenou do vícero bodů, které jsou označeny jako A), B) C) a D), pakliže by přitom měl být výrok napadeného rozhodnutí srozumitelný vykonatelný), bylo nutné, aby žalovaný řádně a precizně ve výrokové části uvedl, které body rozhodnutí orgánu prvního stupně mění. Není možné, aby žalovaný provedl změnu obecně tak, jak ji provedl – bez jasné deklarace, že např. mění výrok A) nebo výrok B) či D). Žalobce v této souvislosti připomněl, že výrok rozhodnutí je jedním z důležitých atributů správního aktu, zvláště pak v oblasti správního trestání, kdy dochází k ukládání pokut za správní delikty, a proto je nutné, aby výrok rozhodnutí byl i po případné změně odvolacím orgánem srozumitelný a jasný. V případě výroku napadeného rozhodnutí tomu tak není, protože nelze seznat, jaké výroky rozhodnutí prvostupňového orgánu chtěl žalovaný změnit.
11. Ve **druhém žalobním bodě** žalobce nově uplatnil námitky poukazující na provedení kontroly v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „kontrolní řád“). Podle žalobce tak nebylo možné použít výsledky kontroly ze dne 22. 9. 2016 jako podklad pro závěr o spáchání správního deliktu. Kontrolu mohla provést pouze 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 uskutečněné dne 22. 9. 2016 ovšem podle žalobce neprováděla kontrolu v celém rozsahu kontrolující osoba, ale její důležitá část byla vykonávána „cestujícími“ paní B. P., panem J. L. a panem M. D. Tito „cestující“ totiž podle žalobce plnili již po dobu jízdy roli kontrolujících osob. To žalobce vyvodil ze skutečnosti, že byli předem úkolováni 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. Cestující tak podle žalobce vykonávali úkony, které mohly vykonávat pouze kontrolující osoby, resp. kontrolní orgán. Účel přizvaných osob je ovšem zcela jiný – z podstaty věci se bude jednat o takové fyzické osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu (jako znalci, tlumočníci apod.) S odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95, žalobce namítal, že popsany průběh kontroly popíral účel zákonné úpravy kontrolního řádu a odporoval ústavním principům výkonu státní správy. Žalobce trval na tom, že úkony prováděné před zahájením kontroly i kontrolní úkony bezprostředně předcházející kontrole musel činit přímo kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby; kontrolní řád nedává k provádění byť jen části kontroly pravomoc přizvaným osobám, kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby. V daném případě přitom přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup (zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovaly, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Podle žalobce navíc z úpravy institutu přizvané osoby vyplývá, že přizvané osoby se mohou

účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby; pouze kontrolující je totiž v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn mj. k provádění kontrolních nákupů a toto právo nemůže převádět na přizvané osoby. Tyto osoby se navíc žalobci neprokázaly žádným zákonným způsobem. Ve spise k provedené kontrole ani není patrně žádné konkrétní pověření pro přizvané osoby k přizvání k dané kontrole. Kontrolní spis patrně obsahuje pouze všeobecné pověření přizvaných osob k provádění úkolů v rozmezí určitého období.

12. Žalobce v souvislosti s tímto okruhem námitek dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, přičemž konstatoval, že výsledek kontroly žalobce, která proběhla dne 22. 9. 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.
13. Ve **třetím žalobním bodě** žalobce brojil proti neprovedení jím navrhaného výslechu svědků (přizvaných osob), který byl odmítnut jako nadbytečný a neekonomický, přestože bylo z jeho strany ve správním řízení namítáno, že kontrola nebyla prováděna zákonně. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalobce uvedl, že správní orgány zcela opomněly, že se jedná o správní řízení trestní a je nutno na takové řízení pohlížet jako na řízení podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež vyžaduje určitou specifičnost. Odkaz na záznamy přizvaných osob z kontrolní jízdy jako zdůvodnění zbytečnosti výslechu svědků přitom dle žalobce nerespektuje jeho základní práva jako obviněného ze správního deliktu a jako takový nemůže obstát. Tyto výtky žalovaný nijak nepřezkoumal. Pokud správní orgány považovaly záznamy z kontrolní jízdy bez dalšího za nadané presumpci správnosti a zákonné pro uznání viny žalobce, je zcela nemožné odmítnout výslech svědků, přizvaných osob, které měly dle správních orgánů takové záznamy sepsat. Pokud správní orgán I. stupně uváděl, že opak skutečností zaznamenaných v záznamech z kontrolní jízdy nebyl prokázán, pak právě výslechem svědků by bylo možné zjistit, jak kontrola probíhala a zda tyto přizvané osoby byly pověřené k provádění kontroly apod. V řízení o trestním obvinění se není možné spokojit s minimem podkladů a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady bere správní orgán za nepochybné a to především za situace, kdy jsou tyto podklady zpochybňovány.
14. Námitkami vznesenými pod **čtvrtým žalobním bodem** žalobce rozporoval správnost právního posouzení skutku, jehož se měl žalobce dopustit. Dle žalobce neexistoval žádný právní předpis, který by reguloval výkon sdílené přepravy prostřednictvím aplikace Uber, tudíž se žalobce ani žádného porušení zákona nemohl dopustit. Sdílený charakter přepravy byl podle žalobce dán tím, že jízdu mohli vykonat jenom řidiči registrovaní v rámci aplikace Uber pro předem zaregistrované cestující, a to na rozdíl od veřejně poskytované taxislužby na základě nikoliv veřejně nabízeného a inzerovaného „odvozu“. Oproti taxislužbě žalobce neposkytoval odvoz těm klientům, kteří by jej náhodně zastavili na ulici, anebo si tento u něj objednali. V této souvislosti žalobce upozornil, že státní orgány nebyly v nahlížení na aplikaci Uber jednotné, když nebylo postaveno najisto, zda přeprava uskutečněná prostřednictvím aplikace Uber byla taxislužbou, či nikoliv. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne

26. 10. 2016 pod čj. 1 A 96/2015 - 38, ve kterém bylo soudem ve vztahu k nepodnikatelům dovozeno, že sdílená přeprava (ridesharing) realizovaná prostřednictvím softwarové aplikace UberPop v Praze nebyla zákonným způsobem omezena. Soud tedy ve výše odkazovaném rozsudku podle žalobce dovodil, že přeprava poskytnutá prostřednictvím aplikace Uber představovala sdílenou přepravu a jako taková nebyla žádným zákonným způsobem omezena. I když byl uvedený rozsudek zrušen Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136 a vráceno k dalšímu řízení, Nejvyšší správní soud sám nerozhodl, zda přeprava osob s využitím mobilní aplikace Uber naplňuje činnost, kterou současná právní úprava charakterizuje jako taxislužba. Žalobce současně vybídl soud, aby přihlédl k tomu, že se (pokud by přeprava byla prokázána) jednalo o „*vykonání sdílené přepravy realizované prostřednictvím softwarové aplikace Uber v Praze, která není/nebyla ani v rozhodné době zákonným způsobem omezena, natož aby pro ni byla stanovena nějaká zákonná pravidla.*“ Podle žalobce vzhledem k této nejasnosti nemůže obstát závěr žalovaného ohledně subjektivní stránky deliktního jednání tak, že žalobce věděl nebo měl vědět, že činnost, kterou provádí, není v souladu se zákonem na základě novinových zpráv.

15. Jako **pátý žalobní bod** pak žalobce vznesl námitky proti výši a přiměřenosti sankce a porušení zásady legitimního očekávání. V této souvislosti žalobce odkázal na čtyři rozhodnutí, v nichž byla za totožné jednání stanovena hranice pokuty okolo 50 000 Kč; konkrétně odkázal na rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. (správně 5.) 9. 2016, č. j. MHMP 1490245/2016 a rozhodnutí žalovaného č. j. 41/2017-190-TAXI/3, č. j. 31/2017-190-TAXI/3 a č. j. 44/2017-190-TAXI/3. Žalobci jsou rovněž známa předchozí dvě rozhodnutí žalovaného v obdobných věcech, a to rozhodnutí ze dne 3. 2. 2015, čj. 2/2015-190-TAXI/3, a rozhodnutí ze dne 19. 5. 2015, čj. 25/2015-190-TAXI/5, kterými byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.
16. Žalobce dále namítl, že žalovaný měl přezkoumat i vlastní stanovení výše pokuty a to nikoliv jen proto, že došlo ke změně horní výše sankce za správní delikt. Správní orgán I. stupně totiž stanovil výši tak, že tato výše odrážela i „přítěžující okolnosti“, které aplikoval na případ žalobce, přestože zákon o silniční dopravě žádné takové přítěžující okolnosti neobsahuje. Podle žalobce nemohou správní orgány při stanovení výše sankce za správní delikt přičítaný žalobci aplikovat přítěžující okolnosti, které si stanoví samy, tj. že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno (střešní svítlna s nápisem taxi, jméno a příjmení dopravce), vybaveno (taxametr), a dopravce nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Navíc postupují nezákonně, když při stanovení výše sankce za porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě „zvyšují“ sankci i za další protiprávní jednání, které lze sankcionovat samostatně. Takový postup je v rozporu s jakýmkoliv zásadami správního trestání. Pakliže žalovaný přistoupil pouze mechanicky ke změně výše sankce a postupoval tak, že vycházel z nezákonných úvah správního orgánu I. stupně a tyto úvahy de facto převzal do svých úvah, pak zatížil své rozhodnutí nezákonností.
17. Závěrem své žaloby žalobce s ohledem na uvedené navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení žalovanému k dalšímu řízení. *In eventum* pak žalobce učinil moderační návrh ve vztahu k uložené pokutě, kterou navrhl snížit.

IV. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že s námitkami žalobce nesouhlasí. Pokud jde o nepřezkoumatelnost výroku napadeného rozhodnutí (**prvý žalobní bod**), podle žalovaného žalobce směšuje pojmy výrok a výroková část rozhodnutí. Výrok v sobě nese

autoritativní úpravu práv a povinností účastníka řízení, tedy hmotné vyjádření rozhodnutí o jedné věci. Výroková část, jež podle § 68 odst. 2 správního řádu obsahuje mimo jiné předmět řešené otázky, označení účastníků či označení správního orgánu, který rozhodl, může obsahovat i více výroků, jimiž je rozhodováno. Žalobce citoval část, kterou považuje za nepřezkoumatelnou, nicméně na výrokovou část napadeného rozhodnutí je nutno hledět jako na celek, z něhož je zcela zřejmé, jaká část výroku se mění, a jaká část výroku se potvrzuje. Žalobcem byla do žaloby vykopírována pouze část výrokové části, bez ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a které byly žalobcem záměrně přehlédnuty. Z výroku napadeného rozhodnutí je jednoznačné, že se snižuje uložená pokuta a v té souvislosti se mění i částka, kterou je po dřívějším složení kaucy potřebné z pokuty ještě doplatit, a dále že dochází k formální úpravě výroku o uložení kaucy vložením odkazu na ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno.

19. Ve vztahu k **druhému žalobnímu bodu** pak žalovaný uvedl, že v daném případě byla kontrola zahájena podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrolním úkonem bezprostředně předcházejícím předložením pověření ke kontrole kontrolované nebo povinné osobě, tedy nastoupením cestujících do vozidla a provedením přepravy dne 22. 9. 2016, a byla ukončena ověřením zařazení vozidla v Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě dne 11. 10. 2016. Tyto skutečnosti vyplývají z protokolu o kontrole, který byl sepsán kontrolním pracovníkem správního orgánu I. stupně. Kontrolu zahájili cestující v postavení přizvaných osob podle § 6 kontrolního řádu, jejichž pověření k provádění kontrolní jízdy vozidly taxislužby, v rámci nichž je sledováno plnění zákonných povinností řidiče vozidla taxislužby, jsou založena ve správním spise. Kdyby bylo žalobcem využito právo nahlédnout do spisu, o kterém byl informován, byla by mu tato skutečnost známa. Na námitku dopravce, že cestující nebyli pověřeni k provedení konkrétní přepravy, žalovaný uvádí, že pověření přizvaných osob jsou ředitelem odboru dopravních agend správního orgánu I. stupně udělena od 1. 9. 2016 do 31. 12. 2016, tedy na určité časové období, v rámci něhož je přizvaná osoba oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, nikoliv na provedení právě jedné kontrolní jízdy; zákon o kontrole tento způsob nevylučuje. S odkazem na rozhodnutí zdejšího soudu a Nejvyššího správního soudu pak žalovaný uvedl, že kontrolní řád upravuje i kontroly, ke splnění jejichž účelu je třeba nejprve tzv. „inkognito“ provést určitý úkon a teprve poté kontrolované či povinné osobě oznámit, že jde o výkon kontroly, a předložit pověření ke kontrole. Kontrolní řád ani jiný právní předpis výslovně nestanoví povinnost, aby kontrolní jízdu vykonal vždy jen kontrolní pracovník. Provedení dílčí části kontroly cestujícími, jakožto přizvanými osobami, tak není okolnost, jež by způsobovala nezákonnost kontroly.
20. Ke **třetímu žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že vždy záleží na posouzení správního orgánu, zda návrhům účastníka řízení na provedení důkazu vyhoví či nikoliv. V případě, že nepovažuje návrhy účastníka řízení za relevantní v tom smyslu, že by do řízení přinesly nové skutečnosti, není povinen jim vyhovět. Správní orgán I. stupně přitom v přípravné fázi procesu disponoval dostatečnými podklady pro vydání rozhodnutí (záznamy z kontrolní jízdy, protokol o kontrole, faktura na provedenou přepravu vydaná ve jménu žalobce, záznam o nahlédnutí do Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě za účelem ověření údajů o vozidle, atd.), dle nichž šlo zjistit skutečný stav věci. Provedení výsledků cestujících by tak bylo nadbytečným úkonem v řízení, čímž také správní orgán I. stupně argumentoval. Ani žalobcem citovaná judikatura nezpochybňuje, že v situaci, kdy jsou

skutková zjištění takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné další důvodné pochybnosti, bylo by další dokazování nadbytečné.

21. K otázce právního posouzení sporné přepravy jako taxislužby (**čtvrtý žalobní bod**) žalovaný zdůraznil, že služby společnosti Uber jsou založeny na pouhé poptávce ze strany cestujících, kterým je pomocí mobilní aplikace přiřazen řidič, jemuž je cestujícími určena trasa přepravy. Úkolem řidiče, který jezdí pro aplikaci společnosti Uber, je přepravit osoby z výchozího do cílového místa, které si určí sami cestující, aniž by řidič sdílel stejnou trasu za osobním účelem. Řidič tedy provádí klasickou přepravu cizích osob za úplatu a jeho činnost svým charakterem spadá pod ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, tedy pod provozování taxislužby. Možnost spolujízdy bez toho, aby se jednalo o zákonem regulovanou taxislužbu, je připuštěna, avšak za podmínky, že není prováděna za úplatu. Motivací osoby poskytující přepravu přes aplikaci Uber je ovšem výdělek za poskytnutí přepravy, a nikoli snaha snížit si náklady na svou vlastní přepravu – přeprava byla poskytnuta ve zcela standardní cenové hladině taxislužby, a to plně na základě poptávky zákazníka. Podle žalovaného tak nelze nalézt žádný rozdíl v přepravě poskytnuté žalobcem od jiných přeprav formou taxislužby.
22. K otázce výše sankce (**pátý žalobní bod**) žalovaný předně uvedl, že u žalobce sice bylo porušení zákona zjištěno poprvé, ale o činnosti dopravců poskytujících přepravu přes aplikaci Uber lze hovořit jako o organizované skupině, nikoliv jako o samostatných dopravcích, kteří porušují zákony, a tím získávají neoprávněnou konkurenční výhodu. Tato skutečnost je ze strany žalovaného i správního orgánu I. stupně dobře známá, proto je logické, že pokuty za pokračování v této činnosti, i když je veřejně známo, že je protiprávní, budou vzhledem ke generálně preventivní funkci sankce postupně zvyšovány. Na začátku působení společnosti Uber v Praze se pokuty ukládané spolupracujícím dopravcům pohybovaly ve výši 50 000 Kč, později se postupně zvyšovaly až na 150 000 Kč v době zaslání tohoto vyjádření. Pokuta uložená žalobci není ojedinělou pokutou, nýbrž pokutou běžně ukládanou za přestupky v dané oblasti. Žalobce se navíc dopustil přestupku spočívajícího v nesplnění té nejzákladnější povinnosti podnikatele v taxislužbě, kterou je evidence vozidla taxislužby. K aplikaci přitěžujících okolností v podobě neoznačení a nevybavení vozidla jako vozidla taxislužby, žalovaný odkázal na vysvětlení odlišného pohledu správního orgánu I. stupně na vozidlo, které je evidované jako vozidlo taxislužby, ale nesplní požadavky označení a vybavení a na druhé straně na vozidlo, jež není evidované jako vozidlo taxislužby a navíc nesplňuje požadavky na označení a vybavení. Správním orgánem I. stupně byla shledána vyšší společenská nebezpečnost u vozidla, jež je neevidované jako vozidlo taxislužby (není jej možné dohledat v evidencích) a navíc nenese toto vozidlo znaky vozidla taxislužby, čímž není rozeznatelné v běžném provozu. Z toho důvodu tak byla absence označení a vybavení vozidla shledána jako přitěžující okolnost. Žalovaný pak doplnil, že s ohledem na novelu zákona o silniční dopravě účinnou ode dne 4. 10. 2017 pokutu v odvolacím řízení snížil.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

24. Vzhledem k tomu, že žalobce (konkludentně) i žalovaný (výslovně) vyjádřili svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání a vzhledem k tomu, že soud neshledal potřebu provádět dokazování, rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání. Pokud se týče důkazních návrhů žalobce, tyto se buď nacházejí ve správním spise (napadené rozhodnutí), nebo jsou pro posouzení věci nadbytečné (k tomu viz níže).
25. Nejprve se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (jeho výroku), jíž by se musel zabývat i bez příslušných žalobních námitek, neboť se jedná o nutný předpoklad dalšího věcného přezkumu (**první žalobní bod**). Rozhodnutí je nepřezkoumatelné buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem nebo uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze dospět k učiněnému závěru, nebo neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný, popřípadě učiněný závěr z něj neplyne). Ani jednu z těchto vad soud v případě napadeného rozhodnutí neshledal. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak žalovaný rozhodl (tj. v čem prvostupňové rozhodnutí změnil a že ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil), stejně jako proč takto rozhodl.
26. Pokud jde o namítanou nesrozumitelnost měnícího výroku napadeného rozhodnutí, jímž došlo ke snížení pokuty a tomu odpovídající částce, již měl žalobce nad rámec kauce uhradit, soud uvádí, že by jistě bylo vhodné, aby v tomto případě byla specifikována přesná část výrokové části prvostupňového rozhodnutí (záhlaví či konkrétní výrok), kterou žalovaný mění. Její neuvedení nicméně nezakládá nejednoznačnost či rozpornost předmětného výroku, resp. celého napadeného rozhodnutí. Uložení pokuty se totiž týkal pouze bod A) výroku prvostupňového rozhodnutí, přičemž tímto výrokem správní orgán I. stupně uložil jedinou pokutu ve výši 100 000 Kč. Jestliže žalovaný rozhodl o snížení pokuty na 70 000 Kč, je bez jakýchkoliv pochyb zřejmé, že se tato změna vztahuje právě k pokutě ve výši 100 000 Kč. Obdobně to platí i ve vztahu k výroku o výši „doplatku“ pokuty, kterého se týkal jen bod D) výroku prvostupňového rozhodnutí. Soud považuje za klíčové, že výrazy, které byly napadeným rozhodnutím měněny, byly přesně specifikovány a ve výroku prvostupňového rozhodnutí se vyskytují vždy jen jednou. Nelze mít tudíž pochybnosti o tom, která část výroku prvostupňového rozhodnutí byla změněna [body A) a D) v části týkající se uložení pokuty, resp. výše částky, kterou má žalobce ještě uhradit] a v čem tato změna spočívala (snížení pokuty na 70 000 Kč a tomu odpovídající snížení výše „doplatku“). Nad rámec uvedeného soud doplňuje, že povaha a rozsah provedené změny jsou zřejmé též z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Přitom platí, že rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku pochyby o jeho významu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, čj. 1 Afs 38/2006 - 72). Tyto pochybnosti zdejší soud nemá, námitka nesrozumitelnosti výrokové části napadeného rozhodnutí je proto nedůvodná.
27. Následně se soud zabýval námitkami uvedenými bod **druhým žalobním bodem**, týkajícími se zákonnosti průběhu kontroly a použitelnosti výsledků této kontroly jako podkladů pro závěr o spáchání správního deliktu žalobcem. S tímto pak současně souvisí i následný (**třetí**) žalobní bod týkající se údajně opomenutých důkazů v podobě nevyslechnutí přizvaných osob jako svědků. Dříve, než soud přistoupí k vypořádání těchto žalobních námitek, považuje za vhodné předestlat, že totožnými či obdobnými námitkami týkajícími se průběhu kontroly a role přizvaných osob, uplatněnými ve skutkově obdobných věcech

žalobci zastoupenými totožným zástupcem, se již zdejší soud, jakož i Nejvyšší správní soud několikrát zabývali a reagovali na prakticky všechny námitky nyní uplatněné žalobcem.

28. Za všechny lze poukázat např. na rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 - 30, ve kterém Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu konstatoval, že *„přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29).“* (pozn. potvrzení doplněno). Jednoznačně také uvedl, že *„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 zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájení kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají.“* (pozn. potvrzení doplněno).
29. Tyto závěry vycházejí ze smyslu a účelu provádění kontroly, kterým je zjištění skutečného (nezastřehného) stavu věci – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39: *„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“*. Zdejší soud tak ve shodě s výše citovanými závěry konstatuje, že přizvané osoby (cestující) byly v nynější věci oprávněny samy provést kontrolní jízdu, a tedy ji i zahájit, a to bez nutné přítomnosti kontrolující osoby.
30. Se žalobcem lze sice souhlasit, že kontrolu (jako celek) může provádět pouze kontrolní orgán. Jak ovšem vyplývá z citovaného rozsudku pátého senátu, kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku jejího faktického zahájení). Z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že přizvané osoby neprováděly celou kontrolu, ale jen její část v podobě uskutečnění zastřené kontrolní jízdy, o které následně vyhotovily záznamy, jež jsou rovněž součástí správního spisu, přičemž následovala další část kontroly prováděná souběžně policejní hlídkou a pověřenou kontrolující osobou.
31. Takový postup přitom není nijak v rozporu s institutem přizvané osoby zakotveným v § 6 kontrolního řádu, neboť ten přizvání jiných než kontrolujících osob vztahuje pouze k naplnění účelu kontroly (§ 6 odst. 1), k němuž užití přizvaných osob při kontrolní jízdě nepochybně může napomoci – vzhledem k povaze kontrolované činnosti bylo v projednávaném případě potřeba provést kontrolu tak, aby žalobce nepoznal, že veze kontrolní pracovníky. Tomuto účelu přizvání jiných osob, se kterými se žalobce při činnosti kontrolního orgánu nemohl setkat, přitom plně konvenuje.

32. Poukázat lze i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, v němž soud v případě obdobném případu žalobce uvedl, že „[k]ontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. (...) Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného
- stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. (...) Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“.*
33. Pokud jde o údajně chybějící pověření přizvaných osob vztahující se přímo ke kontrole žalobce, ani tato námitka není důvodná. Je pravdou, že se ve správním spise skutečně nenachází pověření ke konkrétní kontrole, nicméně správní spis obsahuje písemné pověření všech tří přizvaných osob ze dne 29. 8. 2016, ve kterém jsou tyto osoby v souladu s § 6 kontrolního řádu přizvány k účasti na kontrole v období od 1. 9. do 31. 12. 2016. Takové pověření považuje zdejší soud za zcela dostačující. I této otázce se ostatně věnoval Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku č. j. 10 As 25/2018, kde k tomu uvedl, že „(k)ontrolní 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 NSS 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, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu Uber.“ (pozn. podtržení doplněno).
34. Soud se s těmito, jakož i dalšími výše citovanými závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. To jinými slovy znamená, že průběh kontroly ve věci žalobce byl zcela zákonný a že výsledky této kontroly, zachycené v kontrolním protokolu, byly plně použitelné v navazujícím sankčním řízení.
35. Ve vztahu k **třetímu žalobnímu bodu**, týkajícímu se neprovedení výsledku svědků – přizvaných osob, pak soud samozřejmě nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Tím spíše to platí v řízení o správním deliktu, v němž je to vždy správní orgán, kdo

je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy také znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnosprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2019, č. j. 6 As 29/2019 - 32) ostatně vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamena, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.

36. Skutečnost, že by kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, však správní orgán I. stupně (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolání namítána) vůbec netvrdil – navržené výsledky svědků z tohoto důvodu *a priori* neodmítl, ale odůvodnil, že je považuje za nadbytečné a neekonomické. V této souvislosti nelze nepřipomenout, že správní orgány nejsou povinny provést každý navržený důkaz, jestliže náležitě zdůvodní, že je pro věc irelevantní, kupříkladu pro svou nadbytečnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). Správní orgán I. stupně v nynější věci v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že považoval další zjišťování skutkového stavu za nadbytečné, neboť přizvané osoby vyhotovily záznamy z kontrolní jízdy, které jsou součástí protokolu o kontrole, který je nadán presumpcí správnosti ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu. K tomu dále doplnil, že opak v záznamech uváděných skutečností nebyl v řízení nijak prokázán, přičemž žalobce ani netvrdil, že by byla přeprava uskutečněna po jiné trase, jiným vozidlem nebo že by vozidlo bylo vybaveno střešní svítilnou a taxametrem (viz str. 5 prvostupňového rozhodnutí).
37. S tímto zdůvodněním se zdejší soud ztotožňuje a má jej za dostatečné. Soud považuje za stěžejní, že obsahem správního spisu jsou celkem 3 záznamy z kontrolní jízdy ze dne 22. 9. 2016 vyhotovené paní P. a pány L. a D., kteří svými slovy do formuláře popsali celkový průběh kontrolní jízdy se žalobcem a dále ve formuláři mj. zaznačili, že vozidlo nebylo označeno a řidič nezapnul taxametr. Obsah záznamu byl poté převzat do protokolu o kontrole ze dne 13. 10. 2016, č. T/20160922/2/Ne, v němž je současně uvedeno, že záznam tvoří jeho přílohu. Jak protokol o kontrole, tak i příslušné záznamy z kontrolní jízdy jsou přitom zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. toho, zda bylo vozidlo označeno a žalobce užil taxametr. Jak navíc případně uvedl správní orgán I. stupně, žalobce tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnil v tom směru, že by v záznamech uváděné informace neodpovídaly skutečnosti (např. že by šlo o jiné vozidlo apod.).
38. Pokud žalobce brojil proti průběhu a zákonnosti kontroly, činil tak v rovině právní (viz výše), nikoli skutkové, přičemž tvrzení v žalobě, že nebylo postaveno najisto, jaké osoby kontrolu provedly, je nepřipadné, neboť identifikace kontrolující osoby i osob přizvaných je v protokolu o kontrole jednoznačná. K údajným pochybnostem o průběhu žaloby pak soud dále doplňuje, že skutkový stav vycházel ještě z další podkladů, mj. i z

fotodokumentace předmětného vozidla žalobce, z níž je minimálně zřejmé, že vozidlo skutečně nebylo řádně označeno, a dále také z kontrolního protokolu ze souběžně prováděné kontroly Policie ČR ze dne 22. 9. 2016, který je rovněž součástí správního spisu.

39. Za tohoto stavu věci správní orgán I. stupně nepochybil, pokud navržené výsledky svědků neprovedl, neboť i podle názoru soudu by výslech přizvaných osob – v situaci, kdy je jejich výpověď *de facto* zachycena v předmětných záznamech z kontrolní jízdy a potvrzena dalšími podklady – nemohl v tomto směru ničeho dalšího přinést. Tímto postupem nemohl být žalobce ani nikterak dotčen na svých procesních právech. K tomu lze opět poukázat na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 245/2018 - 30, podle něhož *„(t)ímto 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.“* Konečně, pokud jde o údajné pochybení žalovaného, který se s navrženým výsledkem svědků podle žalobce nijak nevypořádal, tak vzhledem k tomu, že předmětnou námitku žalobce v odvolání nevznnesl, nepochybil nijak ani žalovaný, pokud se k této otázce výslovně nevyjádřil.
40. Soud následně přistoupl k posouzení **čtvrtého žalobního bodu**, týkajícího se vlastního právního posouzení věci, v němž žalobce poukazoval na to, že sdílená přeprava (ridesharing) realizovaná prostřednictvím softwarové aplikace Uber nebyla zákonným způsobem omezena, a proto na ní nelze vztahovat právní předpisy upravující jiné činnosti – výkon taxislužby, když předmětnou jízdou provoz taxislužby žalobce nevykonával. K této argumentaci soud úvodem podotýká, že problematikou charakteru služeb poskytovaných prostřednictvím aplikace Uber se již opakovaně zabýval, a to např. v rozsudcích ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017 - 39, a č. j. 10 A 158/2017 - 37. Tyto rozsudky jsou zcela relevantní i pro nyní posuzovanou věc a soud neshledává důvodu se od nich v nyní řešeném případě jakkoli odchýlovat. V následující argumentaci z nich proto soud vychází a v podrobnostech na ně odkazuje.
41. K námitce, že přeprava realizovaná prostřednictvím aplikace UBER nebyla zákonem nijak omezena (regulována) a s tím spojenému odkazu žalobce na jiný rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38, soud uvádí, že tento rozsudek byl (jak ostatně sám žalobce připouští) v rámci kasačního přezkumu zrušen a vrácen zdejšímu soudu k novému projednání rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136. Nejvyšší správní soud v tomto zrušujícím rozsudku sice skutečně o povaze přepravy přes aplikaci UBER konečným způsobem nerozhodl, zaujal ovšem v tomto směru důležité stanovisko, že *„(p)řeprava osob uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoli 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.“* Tentýž soud pak pokračoval, 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.

podtržení doplněno soudem). Jinými slovy řečeno, z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu se podává, že pokud faktická povaha činnosti žalobce naplňovala činnost taxislužby, musela se řídit pravidly pro výkon taxislužby zákonem stanovenými.

42. K tomu lze doplnit, že charakterem služeb spojených s využíváním aplikace Uber se v minulosti opakovaně zabýval i Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“), a to např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2017 ve věci C - 434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL*, v němž SDEU mj. uvedl, že „zprostředkovatelská služba společnosti Uber spočívá na výběru neprofesionálních řidičů využívajících vlastní vozidla, jimž tato společnost poskytuje aplikaci, bez níž by tito 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).
43. SDEU v tomto rozsudku potvrdil, že přepravní služby zprostředkované společností Uber nepatří pod rozsah článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, na něž se vztahuje zásada volného pohybu služeb, nýbrž spadají do režimu článku 58 odst. 1 této Smlouvy (jedná se o „služby v oblasti dopravy“). Zároveň však – což je pro nynější věc podstatné – z tohoto rozsudku jednoznačně vyplývá, že splňuje-li žalobcem poskytnutá přepravní služba navázaná na předchozí zprostředkování přes aplikaci Uber parametry výkonu taxislužby podle zákona o silniční dopravě, nebrání právo EU použití těchto vnitrostátních předpisů na projednávanou věc. Vzhledem k závěrům vysloveným v tomto rozsudku SDEU lze totiž říci, že služba Uber se skládá ze dvou částí, a to ze zprostředkování dopravy pomocí mobilní aplikace, jež je následováno samotnou dopravou poskytovanou jednotlivými řidiči; tyto dvě činnosti od sebe nelze oddělit. Provozovatel služby Uber pak kontroluje veškeré důležité prvky dopravy cestujícího – tj. cenu za přepravu, za dopravce obeznamuje cestujícího s výší 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 smluvených jízd k požadavku zákazníka a zcela bez ohledu na přepravní potřeby samotného dopravce. V tomto směru tak aplikace Uber 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 úplaty odpovídající předem stanovené cenové představě nabízející smluvní strany (čili samotným zprostředkovatelem a organizátorem přepravy), vyjádřené před jízdou.
44. Z judikatury SDEU lze konečně také dovodit, že výše uvedené závěry lze aplikovat rovněž v řízeních trestní povahy, jako je tomu v nynější věci. SDEU totiž v rozsudku ze dne 10. 4. 2018 ve věci C-320/16, *Uber France SAS*, 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 Black).

45. Jelikož žalobce přepravu poskytl právě na základě zprostředkování (objednání) přes aplikaci UBER, jsou uvedená obecná východiska na jeho případ plně přenositelná. Soud totiž neshledal, že by se v projednávaném případě vyskytovaly jakékoliv prvky tzv. sdílené spolujízdy, ať již založené na alespoň částečném sdílení trasy řidiče (a provozovatele) vozidla a potencionálního cestujícího, nebo na sdílení samotného vozidla, které je po určitá časová období volně k dispozici cestujícím (a řidičům), v obou uvedených případech s evidentním cílem rozdělit si náklady vznikající v souvislosti s potřebou přepravy osob z místa na místo. Naopak v projednávané věci se jeví jako zcela zřejmé, že žalobce jako dopravce a řidič poskytoval po elektronicky proběhlém zprostředkování společností Uber samotnou přepravní službu pro zákazníky, a to zcela dle jejich přepravní potřeby, čili bez ohledu na přepravní potřebu samotného žalobce, přičemž tak činil za úplatu.
46. Soud se tedy ztotožňuje se žalovaným, že žalobce prováděl přepravu jako řidič taxislužby a byl proto povinen přepravu realizovat prostřednictvím vozidla, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Pokud tak neučinil, porušil § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě a dopustil se tak správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Námitka nesprávného posouzení věci není důvodná.
47. Poslední (pátý) žalobní bod se týkal výše uložené pokuty. Žalobce poukazoval zejména na údajné porušení zásady legitimního očekávání z důvodu, že různým dopravcům jsou za stejných okolností ukládány pokuty v různé výši. Výše pokuty byla navíc podle žalobce nezákonná, konkrétně z důvodu zohlednění zákonem nepředvídaných přítěžujících okolností. Současně žalobce navrhl, aby soud využil svého moderačního práva a uloženou pokutu snížil.
48. K těmto námitkám zdejší soud nejprve v obecné rovině zdůrazňuje, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z podstaty věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS, uvedl: „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.*“ Podle citovaného rozsudku tak není v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále 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 a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012 - 36: „*(p)ři hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrzení*

správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“ Zkoumat přiměřenost sankce je soud oprávněn jen v rámci moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS). Smyslem a účelem moderace ovšem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu. „*Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postižované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 - 26).

49. Aplikoval-li soud tato základní východiska v projednávané věci, musí konstatovat, že správní orgány svým povinností dostaly – pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, přičemž její výše byla dostatečně zdůvodněna též z pohledu řádné individualizace trestu. Úvahy obou správních orgánů jsou podle názoru soudu dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole.
50. Pro pořádek k tomu soud blíže uvádí, že správní orgán I. stupně při určení výše pokuty (100 000 Kč) vycházel z původního znění právní úpravy, která stanovala horní hranici pokuty ve výši 500 000 Kč (§ 35 odst. 2 zákona o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017), přičemž se vyjádřil ke všem zákonným kritériím tehdy stanoveným v § 36 odst. 2 uvedeného zákona, tj. k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání, rozsahu způsobené škody a vypořádal se rovněž s možným likvidačním dopadem pokuty. Pokutu přitom uložil v úrovni pouhé jedné pětiny její horní hranice. Žalovaný se zákonností a přiměřeností pokuty rovněž podrobně zabýval, a to nejprve z pohledu změn právní úpravy nastalých po vydání prvostupňového rozhodnutí, kdy zohlednil změnu zákona o silniční dopravě (snížení horní hranice z 500 000 Kč na 350 000 Kč) a tomu odpovídajícím způsobem pokutu snížil na 70 000 Kč; současně se žalovaný podrobně zabýval i možnou aplikací zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017, přičemž dospěl k závěru, že tento zákon neobsahuje taková kritéria pro ukládání trestu, které by nebyly zhodnoceny v rámci kritérií stanovených dříve v § 36 odst. 2 zákona o silničním provozu. Žalovaný se blíže zabýval i námitkou žalobce odvolávající se na jeho dosavadní praxi (ukládání pokut v nižší výši), jakož i přiměřeností výše pokuty a jejím možným likvidačním dopadem.
51. Pokud jde konkrétně o námitku porušení zásady legitimního očekávání a materiální rovnosti, je potřeba předně poukázat na to, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle – její význam tak spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33 či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156).

52. V nyní projednávané věci má soud za to, že uložená pokuta ve výši 70 000 Kč (tj. pouze v úrovni jedné pětiny zákonné hranice) takovýto výjimečný excés z dosavadní praxe rozhodně nepředstavuje. Na tom nemůže změnit nic ani skutečnost, že žalobce v tomto směru již v odvolání odkázal na případy, v nichž byly správními orgány za delikty na poli taxislužby uloženy pokuty v úrovni 20 000 Kč (rozhodnutí žalovaného č. j. 2/2015-190-TAXI/3 a č. j. 25/2015-190-TAXI/5), které v žalobě doplnil o případy, kdy byly uloženy pokuty ve výši 50 000 Kč (v jednom případě 55 000 Kč), a rozhodnutí ve všech těchto případech navrhl k důkazu (viz bod 15. odůvodnění tohoto rozsudku). Podle názoru soudu se totiž uložená pokuta těmito případy svou výší ve skutečnosti nijak významně nevymyká – nepředstavuje onen neodůvodněný excés.
53. Žalovaný nadto – ve vztahu ke starším případům pokut ve výši 20 000 Kč – v napadeném rozhodnutí srozumitelným a přesvědčivým způsobem odůvodnil, že výše pokut ukládaných v souvislosti s přepravou zprostředkovanou přes aplikaci UBER se postupem času vyvíjela podle toho, jak se o této činnosti vyvíjelo společenské povědomí. Žalovaný zdůraznil, že v době spáchání správního deliktu žalobce již bylo veřejně známo, že poskytování takové činnosti přes uvedenou aplikaci je nezákonné, o čemž žalobce mohl a měl vědět; proto také správní orgány přistoupily k ukládání vyšších, nikoli však maximálních pokut. Tomuto zdůvodnění soud plně přisvědčuje a dodává, že je zcela legitimní a věcně odůvodněné, pokud je určitý nový typ porušení zákona nejprve postihován mírnějšími sankcemi a následně, kdy i přes již udělené sankce a uveřejněné právní závěry o jeho protiprávnosti nabírá tento jev na četnosti, je přistoupeno k jeho přísnějšímu postihu; žalovaný k tomu ve vyjádření k žalobě ostatně uvedl, že v době zaslání tohoto vyjádření činily pokuty za předmětné jednání již výše 150 000 Kč. V této souvislosti soud připomíná, že i podle judikatury Nejvyššího správního soudu se správní praxe (zde hladina ukládaných pokut) samozřejmě může s postupem času měnit, např. když správní orgán zjistí, že ukládané sankce nejsou dostatečně účinné, nebo se výrazněji mění četnost protiprávního jednání ve společnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119 nebo ze dne 6. 2. 2020, č. j. 8 As 54/2018 - 58).
54. Za tohoto stavu proto shledal soud nadbytečným provádět dokazování žalobcem předloženými rozhodnutími žalovaného a správního orgánu I. stupně, neboť již ze samotného tvrzení žalobce je *a priori* zřejmé, že uložená pokuta se správní praxi těchto orgánů nijak podstatně nevymyká, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že se pořád nachází v dolní pětině zákonné hranice ve výši 350 000 Kč; navíc platí, že žalovaný ve skutečnosti změnu své správní praxe (výše ukládaných pokut) nijak nezpochybňuje. S částí žalobcem zmiňovaných případů se již ostatně žalovaný dostatečným způsobem vypořádal v napadeném rozhodnutí, když odůvodnil, proč v průběhu doby přistoupil k mírnému zvýšení ukládaných pokut. Námitka porušení zásady legitimního očekávání je proto nedůvodná.
55. Soud se konečně neztotožnil ani s námitkou, že správní orgány ve věci braly jako přítěžující okolnosti v úvahu to, že vozidlo nebylo předepsaným způsobem označeno, nebylo vybaveno taxametrem a řidič nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Předně je nutné odmítnout argument žalobce, podle něhož zákon o silniční dopravě uváděné skutečnosti jako přítěžující okolnosti nevymezoval a ty proto nelze speciálně dotvářet. K tomu soud nejprve uvádí, že zákon o silniční dopravě v rozhodné době neobsahoval (a ani nyní neobsahuje) žádné výslovné vymezení přítěžujících a ani polehčujících okolností.

Správní orgán I. stupně při určení výše pokuty vycházel ze zákonných kritérií ve smyslu § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, tedy z posouzení závažnosti, významu a doby trvání protiprávního jednání či rozsahu způsobené škody, přičemž v rámci těchto kritérií mohl hodnotit různé okolnosti případu zákonem výslovně nevyjmenované. Zákon o odpovědnosti za přestupky, který nabyl účinnosti po vydání prvostupňového rozhodnutí, již potom vymezení přitěžujících okolností obsahuje v § 40, nutno však říci, že tento výčet přitěžujících okolností je toliko demonstrativní. Správní orgány tak mohou či dokonce musí při řádném odůvodnění výše pokuty vzít jako přitěžující okolnost i jinou skutečnost, má-li na posouzení celkové závažnosti přestupku vliv.

56. Na překážku zohlednění předmětných přitěžujících okolností pak není ani to, že tyto skutečnosti v jiných případech zakládají skutkovou podstatou samostatného správního deliktu [srov. § 35 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě]. Žalobce namítal, že takové počínání porušuje zásady správního trestání, ty však nijak nespecifikoval. Podle soudu zde přitom k porušení žádné ze zásad správního trestání nedochází. Zohlednění předmětných skutečností by bylo nepřipustné – z pohledu zásady zákazu dvojího přičítání – toliko tehdy, pokud by tyto okolnosti byly zohledněny jak z pohledu viny, tak z pohledu trestu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Ostatní zjištěná porušení zákona o silniční dopravě byla totiž podřazena právě pod správní delikt provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, s nímž jsou další (navazující) povinnosti dopravce spojené s označením vozidla či jeho vybavením taxametrem úzce provázány. Správní orgán I. stupně k tomu ostatně již v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 1. 3. 2017 uvedl, že za další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě nelze žalobce přímo sankcionovat s ohledem na to, že taxislužba byla provozována neevidovaným vozidlem, a proto tato zjištění nejsou samostatným předmětem řízení.
57. Další zjištěná porušení zákona o silniční dopravě tak správní orgány nekladly žalobci k tíži z pohledu viny, ale zohlednily je jen v rámci stanovení výše pokuty. Takový postup přitom zdejší soud považuje za zcela odůvodněný, neboť tímto řešením správními orgány především zřetelně odlišily výrazně závažnější protiprávní jednání žalobce (včetně ohrožení zájmů na ochraně spotřebitele a řádném vedení účetnictví, a to především v souvislosti s absencí taxametru ve vozidle) od pouhého administrativního deliktu, který by mohl spočívat v provozování sice řádně vybaveného vozidla, k tomu autorizovaným řidičem, jež však pouze dopravce opomněl nahlásit do příslušné evidence, či bylo z evidence vyřazeno. Celkovou závažnost jednání žalobce pak nepochybně zvyšovala i vědomá absence označení vozidla taxislužby příslušnou svítilnou, která citelně znesnadňovala identifikaci vozidla v běžném městském provozu jako vozidla taxislužby, a to zejména pro účely provádění kontrol správním orgánem I. stupně.
58. Soud proto s ohledem na výše uvedené závěry konstatuje, že pokuta ve výši 70 000 Kč byla uložena v souladu se zákonem, přičemž tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobce, tak z hlediska individuální i generální prevence. Soud proto zároveň neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť tato nebyla uložena v nepřiměřené výši.

VI. Závěr a náklady řízení

59. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze uzavírá, že žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

60. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěšný nebyl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 27. května 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu