



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci

žalobce: **O. K.**, nar. X,
IČ X
bytem P.

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

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy ČR**
sídlem Praha 1, nábrž. Ludvíka Svobody 1222/12

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26.6.2017, č.j. 50/2017-190-TAXI/3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2017, č. j. 50/2017-190-TAXI/3 se zrušuje, věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Boučka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26.6.2017, č.j. 50/2017-190-TAXI/3, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 9.3.2017, sp.zn. S-MHMP-1694555/2016 ODA-TAX, č.j. MHMP 357285/2017, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil správního deliktu uvedeného v ust. § 35 odst. 2 písm. w/ zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, v platném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobce poukazuje na to, že státní instituce jsou nejednotné ohledně nahlížení na aplikaci UBER s tím, že není najisto postaveno, zda uskutečněná přeprava je taxislužbou či nikoliv. Žalobce poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze vydaný pod č.j. 1 A 96/2015-38 ze dne 26. 10. 2016, ve kterém soud dovodil, že přeprava poskytnutá prostřednictvím aplikace UBER je sdílenou přepravou (ridesharing) a jako taková není žádným zákonným způsobem omezena. Pokud soud dospěje k závěru, že se nejedná o sdílenou přepravu, měl by věc posoudit optikou smluvní přepravy. Ačkoliv je zjevné, že se v případě žalobce jednalo o přepravu na základě předchozí smlouvy ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, tedy o smluvní přepravu, je v celé věci posuzován jako „klasický“ provozovatel taxislužby se všemi povinnostmi takového přepravce taxislužby podle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Softwarová aplikace UBER, přes kterou je služba dopravce objednána, je elektronickou aplikací, která umožňuje uzavírat smlouvy, které vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Kromě odkazu na ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě odkázal žalobce i na ust. §§ 1724 – 1725 obč. zák., § 1731, § 1740, § 1767 a § 562 nového obč. zák. Z uvedených ustanovení žalobce dovozuje, že lze uzavřít smlouvu i ve prospěch třetího, kdy aplikace UBER umožňuje, aby smlouva byla uzavírána ve prospěch dopravce, který ke smlouvě přistupuje. Na počátku kontraktačního procesu stojí poptávka odběratele služby po zajištění odvozu z místa A do místa B, na kterou je reagováno nabídkou odvozu s uvedením ceny a třetí osoby, která smlouvu bude realizovat. Odběratel služby svým projevem vůle, odkliknutím příslušného políčka v aplikaci souhlasí s nabídkou, přičemž tímto dochází k uzavření dohody. Tato dohoda je uložena na datovém úložišti UBER, ze kterého je vždy možno takovou dohodu elektronickými prostředky dokladovat. Vzhledem k tomu, že neexistuje zákonná definice podpisu, lze z teorie dospět k závěru, že podpis sleduje v podstatě trojí funkci, označení toho, kdo učinil právní úkon (označovací funkce), potvrzení, že ten, kdo příslušný právní úkon učinil, tento právní úkon skutečně učinit chtěl a že se jedná o projev jeho vlastní vůle (deklarační funkce), a ověření totožnosti jednatelů (důkazní funkce). Tyto znaky uzavírání smluv přes aplikaci UBER splňuje. Navíc v ust. § 562 odst. 1 obč. zák. jednoznačně vyplývá, že písemná forma je zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednatelů. Uzavření smlouvy pomocí aplikace UBER tak splňuje náležitosti, které stanoví občanský zákoník na uzavírání písemných smluv elektronickými prostředky. Je jednoznačné, že byl zachycen obsah smlouvy a tyto údaje byly k dispozici všem jednatelům osobám, tedy obsah smlouvy byl zachycen. V žádném právním předpise není stanoveno, že by měla být smlouva o přepravě dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě podepsána zaručenými elektronickými podpisy. Naopak lze dovodit, že postačí elektronický podpis ve smyslu ust. § 2 písm. a/ zákona o elektronickém podpisu. Dopravce uvádí s odkazem na § 561 odst. 1 obč. zák., že

k platnému písemnému právnímu jednání postačuje to, že podpis může být nahrazen mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé. V projednávané věci tedy prostředky vyjádřenými v datové zprávě v elektronické aplikaci UBER ve formě jména a příjmení a jeho odkliknutím pomocí tlačítka v této aplikaci, což je v době běžných elektronických komunikací nutno považovat za obvyklé. Dokonce ust. § 562 odst. 1 obč. zák. umožňuje učinit písemné právní jednání, a to při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby. Dle dopravce byla splněna i podmínka zákona o silniční dopravě a o přítomnosti smlouvy ve vozidle.

3. Žalobce dále namítá, že uložená sankce je nepřiměřená, neboť z postupu žalovaného nelze dovodit, na základě čeho žalovaný určuje přiměřenost sankce za totožné či obdobné správní delikty. Žalobce poukázal na to, že jsou mu známa dvě předchozí rozhodnutí v obdobné věci, s tím, že v obou případech žalovaný jako odvolací orgán snížil původně uloženou sankci ve výši 49 000 Kč na 20 000 Kč, a to z důvodu nepřiměřenosti výše pokuty. S přihlédnutím k těmto rozhodnutím v obdobných věcech lze proto dle žalobce považovat uloženou sankci za zcela nepřiměřenou, když není zřejmé, na základě čeho žalovaný posuzuje přiměřenost výše pokut, pokud v případě různých dopravců za totožných okolností a osobních poměrů ukládá diametrálně odlišné výše pokut.
4. Žalobce ještě v zákonné lhůtě pro podání žaloby namítl v doplnění žaloby provedení kontroly v rozporu s kontrolním řádem, neboť kontrola byla vykonávána přízvanými osobami, kterými byly O. T. a M. B., které vykonávaly úkony, které mohou vykonávat pouze kontrolující osoby, resp. kontrolní orgán. Tyto osoby se neprokázaly žádným pověřením, a není tedy zřejmé, zda byly přítomny předmětné jízdy. Žalobce také vytýká žalovanému, že bylo vyhověno jeho návrhu na výslech těchto osob. Kontrola proto podle něj nebyla zahájena a provedena v souladu se zákonem.
5. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, přičemž upozornil na to, že žalobce se nezabývá vůbec spáchaným deliktem, avšak uvádí pouze souhrnná obecná tvrzení na podpoření své argumentace. Ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a upozornil na to, že žalobcem poukazovaný rozsudek ve věci 1 A 96/2015-38 ze dne 26. 10. 2016 se týkal řidiče jakožto fyzické osoby, který se dopustil přestupku podle ust. § 34e zákona o silniční dopravě, avšak žalobce vystupuje v řízení jako fyzická osoba - podnikatel, který je držitelem živnostenského oprávnění, koncese na silniční motorovou dopravu osobní, provozovanou vozidly určenými pro přepravu nejvýše devíti osob včetně řidiče, jehož správní delikty jsou posuzovány podle ust. § 35 zákona o silniční dopravě. Navíc žalovaný považuje názor soudu za nesprávný, neboť nevzal v úvahu zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Žalobce se navíc dopustil správního deliktu v době, kdy již byla známa rozhodnutí dopravního úřadu o tom, že provozování taxislužby pomocí aplikace UBER není důvodem pro nedodržování zákona o silniční přepravě, tedy s tímto názorem byl seznámen. Zákon o silniční dopravě dle § 1 odst. 1 připouští možnost spolujízdy, avšak za podmínky, že není prováděna za úplatu. V případě aplikace UBER se ale přeprava uskutečňuje na základě poptávky zákazníka, osoba provádějící přepravu by bez poptávky zákazníka danou trasu v daném čase neabsolvovala, motivací osoby poskytující přepravu je výdělek a nikoli snaha snížit si náklady na svou vlastní přepravu. Nelze nalézt žádný rozdíl v přepravě poskytnuté žalobcem od jiných přeprav formou taxislužby.

6. K námitce, která dle žalovaného byla vznesena poprvé ve správním řízení, že pokud by se nenahlíželo na poskytnutou přepravu jako na sdílenou přepravu, mělo by dojít k posouzení optikou smluvní přepravy, poukázal žalovaný na to, že se shoduje se žalobcem v tom, že by se na přepravu přes aplikaci UBER mělo pohlížet jako na taxislužbu. Přitom odkázal na stanovisko generálního advokáta ve věci C-434/15, jehož obsahem je, že elektronická platforma UBER spadá do oblasti dopravy, takže společnosti UBER může být uložena povinnost opatřit si licence a povolení vyžadované vnitrostátním právem. Žalovaný zdůraznil, že správní delikt spočíval v porušení základní povinnosti provozovat taxislužbu vozidlem, které je pro dopravce zapsané v evidenci vozidel taxislužby. Na splnění této základní povinnosti se následně váží další povinnosti, jako používání taxamtru, označování vozidel, nebo případně dodržování povinností při uzavírání písemných smluv.
7. Z argumentace žalobce, že poskytl smluvní přepravu a že § 21 odst. 4 umožňuje výjimku z jinak povinného užívání taxamtru a označování vozidla, uvádí žalovaný, že pokud žalobce připouští, že provozoval taxislužbu (což tvrdí správní orgány od začátku), byť dle žalobce „smluvní“ dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, dopustil se správního deliktu tím, že provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno na evidenci, a právě za tento správní delikt byl sankcionován. Navíc ust. § 21 odst. 4 umožňuje výjimku z uplatňování některých povinností dopravců v taxislužbě, jestliže dopravce při zapsání vozidla do evidence vozidel taxislužby uvede, že bude provozovat taxislužbu výhradně na základě dříve uzavřených písemných smluv. Dopravce si nemůže vybírat, zda bude taxislužbu provozovat za použití taxamtru nebo bez a zda své vozidlo označí střešní svítlnou nebo ne. Po objednání jízdy řidiči nevidí, kdo jízdu poptává ani kam ji poptává. Po zadání cílového místa vidí cestující pouze rozpětí cen u jednotlivých služeb. V okamžiku, kdy řidič přijme poptávku, zobrazí se cestujícímu křestní jméno řidiče a první tři znaky SPZ vozidla. Po nastoupení do vozidla může cestující požádat řidiče o přepravu na úplně jiné místo, než jaké si zadal v poptávce. Není proto možné tvrdit, že smluvní strany znaly při podpisu smlouvy všechny podstatné náležitosti smlouvy. Žalovaný poukázal na to, že ve sporu vedeném u zdejšího soudu pod sp.zn. 5 A 84/2017 zástupce žalobce tvrdí, že vůbec nebylo prokázáno, že přepravu poskytl právě tamější žalobce, tím žalovaný potvrzuje argumentaci, že v rámci aplikace UBER nedochází k uzavírání písemných smluv s obsahovými a formálními náležitostmi stanovenými ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Dále se pak žalovaný vyjádřil ke smluvním podmínkám. Také není pravdou, že údaje o smlouvě jsou uloženy v rámci aplikace UBER. Dále pak žalovaný odkázal na novelizaci provedenou zákonem č. 102/2013 Sb. s tím, že zákonodárce zamýšlel výjimku dle § 21 odst. 4 především pro situace, u nichž nezávisí cena na ujeté vzdálenosti a jedná se o přepravu domluvenou předem, tedy míří zejména na situace pronájmu luxusních vozidel na předem pořádané příležitosti. Ze své povahy UBER funguje jako běžný dispečink, který zprostředkovává uzavření smlouvy mezi dopravcem a cestujícím v řádu minut, ale někdy i vteřin před zahájením přepravy, tedy jednoznačně bezprostředně před jízdou..
8. K námitce nepřiměřenosti uložené sankce uvedl žalovaný, že se při ukládání sankcí přihlíží ke konkrétním okolnostem každého případu, a poukázal na to, že žalobce je fyzická osoba, která si požádala o vydání oprávnění k podnikání v silniční dopravě do 9 osob, které jí bylo vydáno, a následně tvrdila, že vykonává spolujízdu a ignorovala zákonné požadavky. Žalobce se dopustil správního deliktu provozování taxislužby neevidovaným vozidlem, které patří v oblasti provozování taxislužby mezi nejzávažnější delikty. Vozidlo, kterým

taxislužbu provozoval, ale ani nemohlo být do evidence zapsáno, neboť nesplňuje základní podmínku podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona, neboť je vozidlem nákladní kategorie N1 s počtem míst k sezení 2. Na základní povinnosti jsou navázány dílčí povinnosti pro ochranu cestujících, na jejichž splnění musí dopravci vynakládat nemalé finanční prostředky. Uložená pokuta zohledňuje přitěžující okolnosti, kde přeprava byla provedena řidiče, který nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, vozidlo nemělo vybavení a označení podle § 2 odst. 3 písm. c) a odst. 3 písm. d) bod. 1 zákona, přičemž tímto vozidlem byly přepraveny 2 osoby kromě řidiče, ačkoli vozidlo mělo pouze 2 místa k sezení. Poukázal na to, že uložená pokuta nevybočuje z obvyklé rozhodovací praxe dopravního úřadu, neboť v jiných případech byla například uložena pokuta v rozmezí 70–100 tis. Kč, ale nikdy pod 50 000 Kč.

9. Žalovaný k doplnění žaloby uvedl, že kontrolní řád připouští účast přizvaných osob na kontrole a jsou využívány za účelem zjištění reálné stavu pražské taxislužby. Kontrola byla řádně zahájena předložením pověření přímo kontrolujícího. Poukázal na to, že pro pověřené osoby byla vyhotovena pověření, která jsou součástí správního spisu. Identifikace přizvaných osob byla uvedena v kontrolním protokolu a skutečnost, že uvedené osoby jízdu vykonaly vyplývá i z toho, že jim byla zaslána společností UBER faktura o poskytnuté přepravě, která je také součástí spisu. I ve vztahu k této námitce proto navrhl soudu, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.
10. K vyjádření žalovaného zaslal žalobce soudu repliku, ve které znovu vytkl žalovanému, že návrh žalobce na výslech tzv. přizvaných osob nebyl připuštěn z důvodu nadbytečnosti. Je přesvědčen o tom, že kontrolu může v celém rozsahu provádět pouze kontrolující osoba.
11. U jednání soudu účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Zástupce žalobce u jednání navrhl, aby soud moderoval výši uložené pokuty.
12. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že dne 22. 9. 2016 byla zahájena kontrola, která spočívala v kontrolní jízdě pracovníků MHMP coby přizvaných osob, objednané přes aplikaci UBER s tím, že kontrola byla zahájena na Jungmannově náměstí, Praha 1 v 10:32. Kontrolní jízda byla uskutečněna vozidlem MAZDA 6, které bylo řízeno dopravcem.
13. Souběžně byla u dopravce provedena kontrola příslušníky Policie ČR, na základě které byla dopravci stanovena kauce 50 000 Kč, kterou žalobce ve dvou splátkách uhradil.
14. Dne 11.10.2016 vyhotovil kontrolující pracovník Mgr. L. F. protokol o výše specifikované kontrole, jehož součástí jsou Záznamy z kontrolní jízdy přizvaných osob M. B. a O. T. Pověřené těchto osob se nachází ve správním spise. Proti tomuto protokolu podal žalobce námitky, k čemuž mu magistrát sdělil, že jelikož podání neobsahuje v souladu s ust. § 13 odst. 2 kontrolního řádu žádnou námitku směřující vůči kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole, bude vyřízeno v rámci navazujícího správního řízení.
15. Dne 23.6.2016 předala Policie ČR magistrátu k dalšímu opatření správní delikt, jehož se dopustil žalobce.
16. Dne 6.1.2017 oznámil Magistrát hl. m. Prahy zahájení správního řízení se žalobcem.
17. Dne 10.1.2017 navrhl žalobce provedení výslechů svědků – přizvaných osob.
18. Dne 18.1.2017 magistrát sdělil žalobci, že má možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Dne 19.1.2017 žalobce svého práva využil a k podkladům se vyjádřil. Bránil se,

že v době jízdy prováděl sdílenou přepravu, která není zákonným způsobem omezena. Proto se uvedeného deliktu nemohl dopustit.

19. Dne 9.3. 2017 vydal Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutí, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že při poskytování zpoplatněné přepravy formou taxislužby dne 22. 9. 2016 v čase 10:32 – 10:50 hodin provozoval taxislužbu na trase Jungmannovo náměstí, Praha 1 – ulice Ukrajinská, nádraží ČD, Praha 10, vozidlem Mazda 6, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Dále rozhodl, že stanovená kauce bude použita na úhradu části uložené pokuty a zbývající část uložil žalobci uhradit ve stanovené lhůtě.
20. Správní orgán poukázal na to, že kontrolní jízda byla prvním z kontrolních úkonů a byla jí zahájena kontrola. Šetřením v evidenci bylo zjištěno, že dopravce byl držitelem živnostenského oprávnění k provozování silniční motorové dopravy osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, čili taxislužby. V době kontroly ale nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby, toto oprávnění mu bylo uděleno až dne 5.10.2016. Z protokolu o kontrole dále vyplynulo, že dopravce kromě nezařazení vozidla do evidence vozidel taxislužby se dopustil i dalších deliktů jednání, avšak podstatné je, že přeprava samotná byla provozována neevidovaným vozidlem. K provedené kontrole uvedl, že tato byla provedena zákonným způsobem, neboť byla zahájena prvním úkonem, kterým byla kontrolní jízda. Závěrem uvedl, že dopravce porušil uvedené ustanovení zákona a byla tím naplněna skutková podstata správního deliktu uvedeného v § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě. Při uložení pokuty přihlédl k tomu, že bylo zjištěno jednorázové porušení zákonných povinností, nebylo tedy možné hodnotit dobu protiprávního jednání. Ohledně rozsahu způsobené škody uvedl, že skutková podstata správního deliktu, kterého se dopravce dopustil, vznik škody nepředpokládá, neboť se jedná o faktické porušení povinnosti uložené zákonem, jejímž důsledkem vznik škody být nemusí, proto se jedná o irelevantní kritérium. Zdůraznil, že dopravce navíc ani nezajistil, aby v době, kdy s inkriminovaným vozidlem provozuje a vykonává taxislužbu, jej vybavil všemi povinnými znaky a prvky, které vozidlo taxislužby musí mít. Základním předpokladem zákonného jednání v podnikání formou taxislužby je vybavení vozidla taxislužby úředně ověřeným taxametrem, neboť jinak nelze najisto postavit, že jízdné účtované takovýmto případně neověřeným taxametrem odpovídá skutečnosti. S vybavením vozidla taxametrem souvisí další povinnost pro řidiče taxislužby, a to aby nejen řádně obsluhoval taxametr při zpoplatněné přepravě, ale aby také zaznamenal skutečný průběh přepravy a poté vytiskl záznam o přepravě a v případě žádosti ze strany cestujících, aby vytiskl z tiskárny taxometru doklad o zaplacení jízdného. Oba doklady musí náležitě doplnit o výchozí a cílové místo přepravy a vlastnoručně podepsat. V případě neoznačení vozidla názvem dopravce nemá potenciální zákazník žádnou relevantní informaci, jaký dopravce mu taxislužbu poskytuje. Dále poukázal na to, že žalobce není držitelem průkazu řidiče taxislužby. Žalovaný zdůraznil, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 20 % zákonem stanovené maximální sazby. Přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č.j. 3 As 25/2011-68.
21. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, kterým odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí dopravního úřadu potvrdil. Poté, co shrnul dosavadní průběh řízení, k nezákonnosti provedené kontroly znovu zdůraznil, že kontrola byla provedena v souladu se zákonem, že se nejednalo o sdílenou přepravu. Žalovaný se pak ztotožnil s hodnocením správního deliktu i s výši

uložené pokuty, jak ji odůvodnil dopravní úřad, když její výše nevybočuje z obvyklé rozhodovací praxe dopravního úřadu. S ohledem na možnost uhradit pokutu ve splátkách uvedl žalovaný, že podle něj sankce v uložené výši nemohla mít pro dopravce likvidační důsledky. Žalovaný předpokládá, že uložená pokuta bude pro dopravce citelná, avšak lze konstatovat, že mimo zákazu likvidační pokuty nemá možnost majetkové poměry dopravce zohledňovat. Výše pokuty byla stanovena za jedno z nejzávažnějších porušení zákona o silniční dopravě, poškozující spotřebitele, trh a komplikující kontrolu, a ukládaná sankce musí naplňovat svůj účel z hlediska individuální a generální prevence. Přitom poukázal na to, že kauce ve výši 50 000 Kč byla v plné výši uhrazena hned následující den po kontrole. Ztotožnil se i s hodnocením závažnosti a společenské nebezpečnosti jednání správně dopravním úřadem. Vyhodnotil jako vysokou, neboť motivací k protiprávnímu jednání v posuzovaném případě Závěrem pak odůvodnil povinnost nahradit náklady řízení.

22. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních návrhů, kterými je vázán (viz ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
23. V projednávané věci žalobce brojí proti rozhodnutí žalovaného, kterým potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že dne 22. 9. 2016 v čase 10:32 – 10:50 hodin provozoval taxislužbu na trase Jungmannovo náměstí, Praha 1 – ulice Ukrajinská, nádraží ČD, Praha 10, vozidlem Mazda 6, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
24. Podle ustanovení § 21 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
25. Žalobce v první řadě namítl, že není najisto postaveno, zda uskutečněná přeprava je taxislužbou či nikoliv. Přitom odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2016, č.j. 1 A 96/2015-38, ve kterém soud dovodil, že přeprava poskytnutá prostřednictvím aplikace UBER je sdílenou přepravou (ridesharing) a jako taková není žádným zákonným způsobem omezena.
26. Městský soud k této námitce zdůrazňuje, že rozhodnutí, na které odkazuje žalobce bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2017, č.j. 9 As 291/2013 – 136 (dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém uvedl, že městský soud pochybil, pokud ustrnul na konstatování, že žalobce uskutečnil přepravu způsobem, který dosud není regulovaný. Současně uložil městskému soudu, aby posoudil, 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.
27. Nejvyšší správní soud tedy závěr městského soudu o tom, že na přepravu poskytnutou prostřednictvím aplikace UBER by bylo možné nahlížet jako na sdílenou přepravu, nepotvrdil a napadené rozhodnutí zrušil pravomocným rozsudkem, nelze z tohoto právního názoru vycházet.

28. Vzhledem k tomu, že soud neshledal důvod pro posouzení žalobcem provedené přepravy jako sdílené přepravy, zabýval se námitkou žalobce, kterou vznesl pro tento případ, a to, že ačkoli žalobce poskytoval smluvní přepravu na základě předchozí smlouvy ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, je v celé věci posuzován jako „klasický“ provozovatel taxislužby se všemi povinnostmi takového přepravce taxislužby podle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Přitom vyjádřil přesvědčení, že softwarová aplikace UBER, přes kterou je služba dopravce objednána, je elektronickou aplikací, která umožňuje uzavírat smlouvy, které vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
29. Podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě je dopravce 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).
30. Z této námítky je patrné, že žalobce připouští, že poskytnutá přeprava byla taxislužbou, neboť sám uvádí, že poskytoval přepravu podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, přičemž je patrné, že ustanovení § 21 zákona upravuje právě podmínky pro provozování taxislužby.
31. Vzhledem k původnímu zpochybnění charakteru přepravy provedené žalobcem jako taxislužby, se soud pro úplnost otázkou, zda během provedené jízdy došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, zabýval. Podle tohoto ustanovení je taxislužba definována jako *„osobní doprava pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou“*.
32. V dané věci byla splněna podmínka osobní dopravy pro cizí potřeby (mezi žalobcem a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah, jehož předmětem byla přeprava osob, srov. § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě), kterou byla zajištěna přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče. Zároveň se nejednalo o linkovou osobní dopravu (ta je definována v § 2 odst. 7 zákona o silniční dopravě jako pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách), o mezinárodní kyvadlovou dopravu (mezinárodní kyvadlovou dopravou je osobní doprava, kterou jsou předem vytvořené skupiny cestujících přepravovány více jízdami tam a zpět ze stejné výchozí oblasti do stejné cílové oblasti, srov. § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě) ani o příležitostnou osobní silniční dopravu. Příležitostná osobní silniční doprava je totiž v § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě definována jako *„neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo b) více než 9 osob včetně řidiče.“* Poněvadž byla přeprava osob

zajištěna vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a zároveň se nejednalo o žádnou jinou výše uvedenou přepravu, je zřejmé, že definice příležitostné osobní silniční dopravy nebyla naplněna. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že během předmětné jízdy došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.

33. Soud se tedy ztotožňuje se žalobcem, že přepravu prováděl jako provozovatel taxislužby, když dle soudu zákon nerozlišuje provozovatele taxislužby na „klasické“ a „neklasické“. Tomu, že si byl žalobce vědom svých povinností provozovatele taxislužby pak nasvědčuje i skutečnost, že žalobce je jako dopravce držitelem platného živnostenského oprávnění k provozování silniční motorové dopravy osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, tedy taxislužby. Soud považuje za nutné v této souvislosti připomenout, že ačkoli v době prováděné kontroly žalobce nebyl držitelem průkazu řidiče taxislužby, bylo mu oprávnění řidiče taxislužby uděleno dne 5.10.2016, z čehož vyplývá, že si žalobce byl vědom svých povinností s provozováním taxislužby spojených.
34. Shora předestřenému závěru, že se o taxislužbu jedná, nasvědčuje i rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL. Ten se sice primárně zabýval povahou zprostředkovatelské služby poskytované společností Uber, činnost samotných řidičů však opakovaně označil za „přepravní služby“. Tuto komplexní službu (zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber spolu se samotnými přepravními službami řidičů) pak označil za službu v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.
35. Městský soud proto dospěl k závěru, že činnost žalobce naplnila definiční znaky taxislužby podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. S ohledem na tento závěr se zabýval námitkou žalobce, že poskytoval smluvní přepravu na základě předchozí smlouvy ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto neměl být posuzován jako „klasický“ provozovatel taxislužby se všemi povinnostmi takového dopravce taxislužby podle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě.
36. Pro přehlednost soud znovu konstatuje znění ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, podle kterého je dopravce 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).
37. Žalobce argumentuje tím, že softwarová aplikace UBER, přes kterou je služba dopravce objednána, je elektronickou aplikací, která umožňuje uzavírat smlouvy, které vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto se na něj vztahuje výjimka uvedená v tomto ustanovení.
38. Lze souhlasit se žalobcem, že ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě připouští za splnění podmínky, že je přeprava poskytována na základě předchozí písemné smlouvy, určité výjimky z povinností, které je dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem

taxislužby, povinen zajistit. Soud ponechává prozatím stranou, zda žalobce splnil podmínku předchozího uzavření písemné smlouvy, a zaměřuje se na otázku, jakých stanovených povinností provozovatele taxislužby se toto ustanovení týká. Zákon výslovně uvádí, že se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f).

39. Podle ustanovení § 21 odst. 3 zákona dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, bylo podle písm. c) vozidlo taxislužby viditelně a čitelně označeno

1. střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně a

2. jménem a příjmením, popřípadě obchodní firmou nebo názvem dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby,

a podle písm. f) zákona, aby zobrazované údaje z taxametry byly čitelné a viditelné z místa přepravované osoby.

Ustanovení § 21 odst. 4 pak dále stanovuje, že 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).

40. Podle ustanovení § 21a odst. 2 písm. b) zákona v žádosti podle odstavce 1 (žádost o evidenci vozidla taxislužby – pozn. soudu) dopravce uvede typ a výrobní číslo taxametry a výrobní číslo paměťové jednotky taxametry, který bude ve vozidle při provozování taxislužby užíván, případně uvede, že vozidlo taxislužby nebude vybaveno taxametrem a tímto vozidlem bude poskytovat přepravu výhradně na základě předchozí písemné smlouvy podle § 21 odst. 4.

41. V projednávané věci byla žalobci uložena pokuta za to, že porušil ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, nikoli za to, že by nebyl vybaven střešní svítlnou, označením obchodní firmy nebo taxametrem. Z ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, jehož se dovolává žalobce, totiž nevyplývá, že by provozovatel taxislužby, i kdyby splnil podmínku předchozího sepsání písemné smlouvy, nemusel splnit povinnost stanovenou v § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, tedy, že by mohl provozovat taxislužbu vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby. Naopak z dikce tohoto ustanovení je patrný jasný úmysl zákonodávce tuto povinnost stanovit, když je zde výslovně uvedeno, že „doprovce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby“. Na tuto povinnost se tedy žádná výjimka uvedená v § 21 odst. 4 zákona nevztahuje.

42. Důraz, který na nutnost evidence vozidla taxislužby zákon klade, je patrný i z ustanovení § 21 odst. 2, dle kterého dopravce při provozování taxislužby nesmí použít vozidlo taxislužby, které pro něj není zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Dopravce je povinen zajistit, aby vozidlem taxislužby, které je pro něj zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, neprovozovala taxislužbu jiná osoba.

43. Vzhledem k tomu, že bylo v řízení před správním orgánem prokázáno, že žalobce při poskytování zpoplatněné přepravy formou taxislužby dne 22. 9. 2016 v čase 10:32 – 10:50 hodin provozoval taxislužbu na trase Jungmannovo náměstí, Praha 1 – ulice Ukrajinská, nádraží ČD, Praha 10, použil vozidlo Mazda 6, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, dospěl žalovaný ke správnému závěru, že se žalobce dopustil se správného

deliktu uvedeného v ustanovení § 35 odst. 2 písm. w/ zákona o silniční dopravě, podle kterého dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který v rozporu s § 21 odst. 1 provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby ani vozidlem cestujícího, za což mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

44. Pro úplnost soud uvádí, že se nezabýval námitkami žalobce, ve kterých se snažil dovodit, že provozoval přepravu na základě přechodí smlouvy, protože softwarová aplikace UBER, přes kterou je služba dopravce objednána, je elektronickou aplikací, která umožňuje uzavírat smlouvy, které vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, neboť i kdyby soud této námitce vyhověl, nezbavovalo by to žalobce povinnosti provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Tuto povinnost žalobce prokazatelně nesplnil a ani sám v podané žalobě netvrdí, že by vozidlo v evidenci bylo zapsáno. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že ani provozování taxislužby pomocí aplikace UBER nemůže být důvodem pro nedodržování zákona o silniční dopravě.
45. Nad rámec výše uvedeného soud zdůrazňuje, že žalobce námitku, že provozoval přepravu na základě přechodí smlouvy, která vyhovuje nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto se na jím provedenou přepravu vztahují zde uvedené výjimky, uplatnil až v podané žalobě. Soud si je vědom toho, že podle ustálené judikatury je takový postup přípustný, nelze však vytýkat správnímu orgánu, že se tímto hlediskem nezabýval. Nicméně, jak soud již výše uvedl, vzhledem ke skutkové podstatě žalobcem spáchaného deliktu, se charakterem smluv uzavíraných mezi dopravcem a zákazníkem soud v této věci nezabýval, neboť by ani případné zjištění, že žalobce provozoval přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nemohlo mít vliv na závěr žalovaného o tom, že se žalobce v této konkrétní věci vytýkaného jednání – provozování taxislužby vozidlem, které pro něj není zapsáno v evidenci vozidel taxislužby – dopustil.
46. V doplnění žaloby, které soudu zaslal ještě ve lhůtě pro podání žaloby, vznesl žalobce další námitku, když namítal nezákonnost provedené kontroly z důvodu, že neboť kontrola byla vykonávána přizvanými osobami, kterými byly O. T. a M. B., které vykonávaly úkony, které mohou vykonávat pouze kontrolující osoby, resp. kontrolní orgán. Tyto osoby se neprokázaly žádným pověřením, a není tedy zřejmé, zda byly přítomny předmětné jízdy.
47. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3As 32/2004 – 53, jsou dopravní úřady při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávaného nad dopravci podle § 34 zákona o silniční dopravě, povinny postupovat mimo jiné také podle obecných právních předpisů o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon o silniční dopravě sám nezmiňuje, vyplývá z ustanovení § 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu. Podle tohoto ustanovení tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“). Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.

48. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
49. Podle § 4 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“). Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny. Pověření ke kontrole má formu a) písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo b) průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.
50. Podle § 5 odstavec 1 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba. Podle odstavce 3 je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.
51. Podle § 6 kontrolního řádu může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.
52. Z těchto ustanovení nelze v žádném případě dovodit, že by v předmětném případě porušení povinností v silniční dopravě musely kontrolní jízdu provést přímo osoby oprávněné ke kontrole a že se nelze spokojit s jiným dostatečně spolehlivým zjištěním skutkového stavu. 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 (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 a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81).
53. V souzené věci nemá Městský soud v Praze nejmenších pochyb o tom, že se dne 22.9.2016 uskutečnila předmětná kontrolní jízda, při které kontrolní orgán zahájil kontrolu. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník Mgr. L. F. Kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby O. T. a M. B. Tato skutečnost je dle názoru soudu jednoznačně

prokazována záznamem o kontrolní jízdě, sepsaným externími pracovníky MHMP, kteří tuto jízdu absolvovali, jakož i protokolem o kontrole č. T/20160922/1/Ne ze dne 11.10.2016, který skutečnosti zachycené v zápise o kontrolní jízdě převzal. Obě tyto listiny, které lze v souladu s ustanovením § 53 správního řádu použít jako důkaz, spolehlivě vypovídají o skutečném průběhu prováděné kontroly. Důkazní sílu zápisu o kontrolní jízdě nesnižuje ani skutečnost, že v něm kontrolující využil jako podklad záznam pořízený osobami pracovníků MHMP, kteří jízdu absolvovali. V průběhu řízení před správními orgány obou stupňů i před správním soudem nebylo zpochybněno, že osoby, které zápis pořídily, byly v den kontrolní jízdy skutečně spolupracovníky MHMP. Skutková zjištění pracovníků MHMP učiněná při kontrolní jízdě jsou dostatečně popsána v jimi vyhotoveném záznamu.

54. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného neshledal důvodným žalobní tvrzení žalobce o tom, že by kontrola byla nezákonná z důvodu, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu jen kontrolní pracovník. Právě za účelem provedení kontrolní jízdy byly přizvané osoby v souladu s kontrolním řádem přizvány. Kontrolní řád ani jiný právní předpis výslovně nestanoví povinnost, aby kontrolní jízdu vykonal vždy jen kontrolní pracovník. Rovněž není nutné, aby přizvané osoby musely disponovat konkrétním pověřením ke konkrétní kontrole žalobce.
55. Kontrolní řád v § 5 předjímá různé způsoby jednání s kontrolovanou či povinnou osobou tak, aby takové jednání nemohlo být následně zpochybněno, čímž se snaží posílit postavení kontrolujících u - určitým způsobem - problémových kontrol, a předejít tak případným obstrukcím ze strany kontrolované osoby. Na druhou stranu ale současně dává kontrolovaným osobám jistotu, že kontrolující má právo příslušné úkony provádět a tyto úkony jsou v rámci kontroly relevantní, i když k jejich provedení došlo před předložením pověření ke kontrole. Proto 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. Typickým příkladem takových kontrol může být kontrola hostinských zařízení, zda skutečná míra či váha poskytovaného občerstvení odpovídá míře či váze deklarované zákazníkům, ale např. i kontrola zaměřená na prodej nelegálního zboží. Nejčastějšími kontrolními úkony, kterými je taková kontrola zahájena, tedy budou zpravidla tzv. kontrolní nákupy, popř. odběry vzorků anebo provedení měření. Je přitom zcela evidentní, že pokud by kontrolující oznámil kontrolované osobě kontrolu předem anebo ji zahájil předložením pověření ke kontrole, bude zjištěný stav věci zcela vyhovovat požadavkům právních předpisů, zatímco jindy tomu tak být nemusí.
56. Pokud by však kontrola v takových případech byla zahájena až předložením pověření ke kontrole, mohla by kontrolovaná osoba následně namítat, že příslušný kontrolní úkon, na němž jsou postavena příslušná kontrolní zjištění, není součástí kontroly, a proto jej nelze v rámci kontroly využít. Z tohoto důvodu je tedy kontrolním řádem takový úkon považován již za první kontrolní úkon, avšak pouze v případě, že po něm bezprostředně následuje předložení pověření ke kontrole tak, jako tomu byl v projednávané věci.
57. Kontrolní řád obsahuje obecné pravidlo, že práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. Prakticky jde především o právo vstupu „na místo kontroly“ a právo seznamovat se s podklady vztahujícími se k předmětu kontroly v rozsahu potřebném ke splnění účelu

přizvání, dále např. právo odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky apod. Účast přizvaných osob v nyní posuzované věci považuje městský soud za zcela v souladu s vymezenými pravidly. Zároveň soud zdůrazňuje, že kontrolní řád nestanoví, že by přizvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě nebo povinné osobě jen spolu s kontrolujícím (např. vstup a vjezd do zařízení kontrolované osoby, odběr vzorků či provádění měření v tomto zařízení), jakkoli to v praxi bude obvyklé. Není proto důvodná námitka žalobce, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby, neboť takový závěr z právních předpisů nevyplývá.

58. Kontrolní řád nevyžaduje, aby přizvaná osoba podepsala protokol o kontrole (§ 12) či podala nějaké samostatné písemné vyjádření apod., ani to však nevylučuje. Důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu uvádí, že v řadě případů bude vhodné, aby protokol o kontrole obsahoval podpis přizvané osoby, a to ve vztahu k jejímu vlastnímu vyjádření do protokolu, resp. k části, na jejímž zpracování se přizvaná osoba podílela (např. ve vztahu k hodnocení zjištěných skutečností, které vyžadovalo zvláštní odborné znalosti přizvané osoby). Pokud však úkony předcházející zahájení kontroly činí přizvané osoby samostatně bez přítomnosti kontrolujícího orgánu (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek), o těchto úkonech vyhotoví záznam, který pak kontrolující učiní součástí či přílohou záznamu o kontrole, nejedná se o porušení principů výkonu státní správy v oblasti kontroly.
59. Je tedy zřejmé, že kontrola 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]. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 6A 99/2002 - 52, publikovaný pod č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, čj. 2As 43/2004 - 51, publikovaný pod č. 719/2005, a ze dne 18. 10. 2006, čj. 2As 71/2005 - 134, publikovaný pod č. 1067/2007 Sb. NSS). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u žalobce, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81, publikovaném pod č. 1083/2007 Sb. NSS).
60. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. 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, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí 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, L. - Vetešník, P. - Libosvár, O.: *Zákon o kontrole Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 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). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla 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).

61. Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81, publikován pod č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, čj. 9As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, čj. 6As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, čj. 1As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, čj. 5As 305/2016 - 22). Použitelnost těchto názorů zůstává zachována i v nynější situaci, kdy se na činnost veřejné správy vztahuje kontrolní řád z roku 2012.
62. Ze spisu vyplývá, že kontrolu činnosti žalobce (poskytované přepravní služby) provedl Magistrát hlavního města Prahy jakožto správní orgán. Žalobce v žalobě tento správní orgán rovněž označil za žalovaného a nenamítal, že by za kontrolu byla odpovědná jiná osoba. Byť žalobce svou žalobní argumentaci opřel o názor, že kontrolu provedly fyzické osoby (přizvané osoby) s nedostatkem oprávnění ke kontrole, je nepochybné, že tyto fyzické osoby jednaly za žalovaného a k tomuto jednání byly žalovaným formálně pověřeny; je tak zřejmé, že provedená kontrola je přičitatelná žalovanému.
63. Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že ze skutečnosti, že lze „přiměřeně“ použít kontrolní řád i na použití tzv. přizvaných osob, je možno dovodit, že přizvané osoby mohou „zahájit“ kontrolu při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě v tom smyslu, že mohou provádět první kontrolní úkony v podobě kontrolní jízdy. V opačném případě, tedy pokud by soud přisvědčil argumentaci žalobce, byl by zmařen smysl a cíl prováděných kontrol, poněvadž museli-li to být kontrolní pracovníci žalovaného, kdo nejprve oznámí provozovateli silniční dopravy zahájení kontroly a teprve po té by posadil do kontrolovaného vozidla tzv. přizvané osoby, byl by smysl a cíl kontroly zmařen a použití institutu přizvané osoby by zcela ztratilo na významu. V určitých specifických případech je ve veřejném zájmu, aby prvotní úkony kontroly byly provedeny anonymně, a to právě proto, aby byly cíle kontrolní činnosti veřejné správy zachovány. Soud z výše popsané právní úpravy dovozuje, že osoby přizvané se mohou přiměřeně chovat jako kontrolní pracovníci, což ostatně konstatuje nejen shodný komentář odborné literatury, jaký v žalobě a replice cituje žalobce, ale i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 10As 25/2018.
64. Městský soud pro úplnost uvádí, že i Nejvyšší správní soud se již k zákonnosti kontroly prováděné za pomoci přizvaných osob vyjadřoval, a to např. v rozsudcích ze dne 22. 5. 2018, čj. 8 As 35/2018 - 52 a ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 29. V obou rozsudcích NSS potvrdil závěry městského soudu ohledně možnosti přizvané osoby provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího. Ačkoli byly tyto rozsudky vydány v řízení na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, neshledal městský soud žádné důvody, pro které by se měl od těchto závěrů v nyní projednávaném případě odchýlit. Městský považuje za nutné zdůraznit, že ústavní stížnost proti v pořadí druhému uvedenému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Ústavní soud usnesením ze dne 12.3.2019, sp. zn. III. ÚS 515/19 odmítl, když se plně ztotožnil se závěrem Nejvyššího správního soudu, a tedy i městského soudu, o tom, že přizvané osoby mohou kontrolní jízdou zahájit kontrolu dle kontrolního řádu.
65. Ze všech výše uvedených důvodů proto soud námitku nezákonnosti provedené kontroly neshledal důvodnou.

66. Žalobce dále vytýká žalovanému, že nebylo vyhověno jeho návrhu na doplnění dokazování výsledkem přizvaných osob, když byl označen jako nadbytečný úkon.
67. Městský soud ani tuto námitku důvodnou neshledal, neboť ze správního spisu zjistil, že žalobce po zahájení správního řízení v podání ze dne 10.1.2017 pouze navrhl, „aby v rámci správního řízení byly provedeny výsledky svědků O. T. a M. B.“
68. Z uvedeného je patrné, že žalobce sice požadoval výslech svědků, ale jeho návrh lze vyhodnotit jako zcela formální a velmi obecný, když v něm žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by výsledkem těchto osob měly být prokázány, ani jaké konkrétní okolnosti, ke kterým by měli být svědci vyslechnuti, žalobce zpochybňuje. Tyto skutečnosti neuvedl ani v žádném jiném podání zaslaném magistrátu v průběhu řízení.
69. Magistrát v prvostupňovém rozhodnutí k podanému návrhu uvedl, že výslech přizvaných osob považuje za nadbytečný úkon, neboť záznamy z kontrolní jízdy jsou součástí protokolu o kontrole, a proto se na ně vztahuje presumpce správnosti dle ust. § 53 odst. 3 správního řádu.
70. Městský soud považuje vyhodnocení návrhu na doplnění dokazování správním orgánem za zcela správný, odpovídající jeho obsahu, když uvedl, že výslech nebude proveden, neboť žalobce v podaném návrhu nijak nezpochybnil skutečnosti uvedené v záznamech a opak těchto skutečností tedy nebyl prokázán. Městský soud proto dospěl k závěru, že skutečnosti, které vedly správní orgán k závěru o naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu, nebyly žalobcem zpochybněny, a proto, jak soud již uvedl, ani tuto námitku důvodnou neshledal.
71. Žalobce dále namítá nepřiměřenost uložené sankce, kterou spatřuje v tom, že z postupu žalovaného nelze dovodit, na základě čeho žalovaný určuje přiměřenost sankce za totožné či obdobné správní delikty a dokládá přitom rozhodnutí, ve kterých žalovaný snížil uloženou pokutu ve výši 49 000 Kč na 20 000 Kč, případně další rozhodnutí, kterými byla dopravci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za stejný delikt jako žalobci. V projednávané věci byla žalobci uložena sankce ve výši 100 000 Kč za správní delikt spočívající v tom, že žalobce provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo evidováno, v čemž žalovaný spatřoval naplnění skutkové podstaty závažného správního deliktu. Městský soud však poukazuje na to, že ze stejného důvodu byla pokuta dopravci uložena i v dalších případech, avšak ve většině těchto případů byla dopravci uložena pokuta v poloviční výši, tedy cca ve výši okolo 50 000 Kč. Pokud žalovaný odůvodňuje uložení pokuty ve výši 100 000 Kč tím, že rozhodnutími, na která poukazuje žalobce, ve kterých došlo ke snížení pokuty na 20 000 Kč, se jednalo o delikty spáchané v době, kdy aplikace Uber byla novým fenoménem na poli zprostředkování dopravy, nemůže takový argument dle městského soudu obstát. Se žalovaným lze souhlasit, že obě rozhodnutí, na která poukazoval žalobce již v podaném odvolání, byla vydána na počátku roku 2015, kdy byla situace okolo aplikace Uber nejasná. Další žalobcem odkazovaná rozhodnutí jsou ale již z roku 2016 a 2017, stejně tak jako rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2017, č.j. 44/2017-190-TAXI/3, které bylo předmětem přezkumu zdejším soudem ve věci 11 A 105/2017, kdy byla dopravci uložena pokuta za porušení shodné povinnosti také ve výši 55 000 Kč.
72. Žalovaný si musí být vědom toho, že uvedená rozhodnutí vydal a pokud rozhoduje ve skutkově shodných či podobných věcech, je nutné, aby při jeho rozhodování nevznikaly nedůvodné rozdíly. Je samozřejmé, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že je v daném případě nutno uložit pokutu vyšší než je jeho běžná rozhodovací praxe, může tak učinit,

ale v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, musí své odchýlení řádně odůvodnit. To se ale v projednávané věci nestalo. Magistrát žalobci uložil pokutu ve výši 100 000 Kč, když přihlédl i k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, které však byly v podstatě shodné jako v dalších jím projednávaných správních deliktech. Tento jeho závěr pak potvrdil i žalovaný. Soud odůvodnění výše pokuty správními orgány považuje za nedostatečné, neboť má za to, že pokud se chce správní orgán takto výrazně odchýlit a za shodný delikt uložit pokutu ve dvojnásobné výši, musí svůj závěr řádně odůvodnit, což se v projednávané věci nestalo. K uložení takto vysoké pokuty by musel mít správní orgán specifické a konkrétní důvody, které ale z obsahu spisového materiálu ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývají. Městský soud proto shledal námitku žalobce o nedostatečném odůvodnění výše uložené pokuty důvodnou.

73. Žaloba je proto částečně důvodná, a proto soud podle § 78 odst. 1 s.ř.s. žalobou napadené rozhodnutí zrušil a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem Městského soudu v Praze vysloveným v tomto rozsudku vázán.
74. Nelze přehlédnout, že žalobce až u jednání soudu dne 26.2.2019 požádal, aby soud – nenalezne-li důvody pro zrušení rozhodnutí – od uložení pokuty upustil nebo výši pokuty přiměřeně snížil.
75. Podle § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
76. Městský soud k požadavku žalobce na moderaci výše uložené pokuty uvádí, že moderace by přicházela v úvahu pouze tehdy, pokud by soud neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí a žalobu zamítl. V projednávané věci ale městský soud napadené rozhodnutí zrušil jako celek, a proto se již otázkou, zda jsou splněny podmínky pro moderaci výše uložené pokuty, nezabýval.
77. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanoveními § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci úspěšnému žalobci náleží náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému správnímu úřadu. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč (převzetí věci, sepsání žaloby a účast u jednání soudu) a tři režijní paušály po 300,- Kč. Náklady za právní zastoupení činí částku 10.200,- Kč. Advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. náhrada nákladů za zastoupení zvyšuje o částku odpovídající této dani (21 %), t.j. o 2.142,- Kč. Součástí nákladů je i zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč. Celkem proto soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč.

Poučení:

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

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 26. února 2019

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu