



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2017, č. j. 52/2017-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 158/2017 – 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl dne 22. 2. 2016 kontrolován pracovníkem Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „magistrát“ nebo „dopravní úřad“) poté, co řídil vozidlo tovární značky Mercedes-Benz E 250, reg. zn. X, a poskytl přepravu objednanou přes aplikaci Uber dvěma cestujícím z křižovatky ulic Dlouhá a Rámová v Praze 1. Podle Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „dopravní úřad“, „magistrát“ nebo „kontrolní orgán“) se žalobce jako dopravce dopustil čtyř správních deliktů podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017 (dále „zákon o silniční dopravě“), za něž mu byla uložena pokuta 50 000 Kč. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobce část prvostupňového rozhodnutí zrušil a v tomto rozsahu řízení zastavil, snížil pokutu na 45 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce byl pravomocně potrestán za to, že jako dopravce provozující taxislužbu vozidlem taxislužby nezajistil, aby dne 22. 2. 2016 v uvedeném čase na uvedeném místě bylo toto vozidlo

- (a) viditelně a čitelně označeno střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně, čímž porušil § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 zákona o silniční dopravě a naplnil znaky správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona;
- (b) viditelně a čitelně označeno jménem a příjmením dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby, čímž porušil § 21 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o silniční dopravě a naplnil znaky správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) téhož zákona;
- (c) vybaveno měřicí sestavou taxametru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, čímž porušil § 21 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona o silniční dopravě a naplnil znaky správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. n) téhož zákona.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu žalobce zamítl (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“). Nepřisvědčil jeho argumentaci, že šlo o spolujízdu, a konstatoval, že žalobce jako profesionální řidič (osoba provozující koncesovanou živnost silniční motorová doprava osobní) poskytl úplatnou přepravu ve vozidle taxislužby organizovanou za použití elektronického rozhraní třetí osobou (aplikace UberBlack), a musel si být vědom svých povinností provozovatele taxislužby. Taková služba podléhá zákonné úpravě taxislužby. Dalším okruhem námitek žalobce zpochybňoval zákonnost provedené kontroly, neboť část kontrolních úkonů byla provedena jinými osobami než pracovníky kontrolního orgánu, které k tomu nebyly pověřeny. Městský soud neshledal nezákonným postup, kdy cestující před zahájením kontroly objednali a následně absolvovali předmětnou kontrolní jízdu, přičemž poznatky z ní zachycené v oznámení o poskytnuté přepravě byly využity jako jeden z podkladů pro vlastní zahájení kontroly a pro kontrolní zjištění. Chybějící písemné pověření přizvaných osob nemělo na zákonnost kontroly ani napadeného rozhodnutí vliv. S námitkou nepřiměřenosti uložené sankce se rovněž neztotožnil.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné právní posouzení soudem, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost.

[5] Stěžovatel je přesvědčen o tom, že městský soud se s žalobní argumentací ohledně nezákonnosti provedené kontroly a použitelnosti z ní získaných důkazů řádně neseznámil a adekvátně ji nevypořádal. Podle stěžovatele byla kontrola nezákonná, protože úkony před jejím zahájením prováděla jiná než kontrolující osoba (cestující), což je v rozporu s kontrolním řádem. Nezákonnost kontroly, při níž byly důkazy opatřeny nezákonně, pak založila nezákonnost celého navazujícího správního řízení.

[6] Městský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil rovněž otázku přiměřenosti uložené pokuty. Neprovedl žádný důkaz za účelem srovnání obdobných pokut za vytýkané jednání. Stěžovatel připomněl, že soudu předložil dvě rozhodnutí o shodných deliktech, kde byla pokuta snížena na 20 000 Kč, a dvě rozhodnutí o jiných deliktech v souvislosti s provozováním taxislužby, za něž byla uložena pokuta 50 000 Kč. Není tedy pravdou, že žalovaný za tytéž prohřešky ukládal pokutu 50 000 Kč, jak uvedl městský soud. Pokud stěžovatel nemá možnost objektivně zjistit, zda byly v obdobných případech za obdobná jednání ukládány pokuty v obdobné výši, měl by si takové informace či důkazy vyžádat od žalovaného soud. Městský soud také nesprávně posuzoval otázku výše pokuty s přihlédnutím k § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; měl při poměrování pokut zohlednit § 41 odst. 1 téhož zákona a vycházet z výše horní hranice pokuty a z konkrétní úvahy, jakou vedl správní orgán při ukládání pokuty (tj. jakou zásadu užil při ukládání sankce za dva nebo více přestupků). Pokud správní orgán ukládal sankci před změnou právní úpravy (vycházel z horní hranice podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, pouze za použití absorpční zásady), musí soud vycházet také z absorpční zásady, jinak by zasahoval do diskrece správních orgánů. Mezi jednotlivými odstavci § 41 zákona č. 250/2016 Sb. je třeba rozlišovat, odstavec 2 je fakultativní k odstavci 1; zvýšení horní hranice pokuty je možné, ale po pečlivém zdůvodnění takového zvýšení. Soud nevysvětlil, proč by měl v případě stěžovatele vycházet ze zásady uvedené v § 42 odst. 2 citovaného zákona, jež se vztahuje na případy výjimečné např. intenzitou nebo počtem společně řešených přestupků, což však není případ stěžovatele. Městský soud také nesprávně vycházel z toho, že stěžovatel byl sankcionován za tři přestupky. Správně však mohl být postižen za přestupky dva (chybějící vybavení měřicí sestavou taxamtru a absence řádného označení vozidla), neboť řádné neoznačení vozidla je přestupek jediný, a ne dva (neoznačení žlutou střešní svítilnou a identifikačními údaji dopravce).

[7] Žalovaný, pokud jde o otázku postavení cestujících při kontrole, setrval na své argumentaci v napadeném rozhodnutí a vyjádření k žalobě. S jiným náhledem městského soudu se neztotožnil. V případě stěžovatele cestujícím žádná kontrolní oprávnění svěřena nebyla, nešlo o pověřené osoby, pouze si nechali poskytnout přepravu a po ní byla kontrolním pracovníkem zahájena a provedena kontrola. I když nejde o postup ideální, v rozporu se zákonem není. Sdělení cestujících je třeba hodnotit z hlediska pravdivosti a věrohodnosti, jako by tomu bylo u každého jiného cestujícího. Chybějící označení vozidla taxislužby ostatně může vidět při přepravě každý cestující, k takovému zjištění nebylo žádné zvláštní pravomoci třeba. Mohl to vidět i kontrolní pracovník, nešlo tedy o zjištění závislé na sdělení cestujících. To bylo relevantní zejména v tom směru, že přeprava vůbec byla provedena, což ale plyne i z jiných důkazů ve spisu.

[8] Námitka stěžovatele, že nešlo o tři správní delikty, ale jen dva, byla poprvé uvedena až v kasační stížnosti. Podle žalovaného mají delikty spočívající v absenci střešní svítilny a označení jménem dopravce odlišný objekt. Označení vozidla identifikačními údaji dopravce má informovat potenciální cestující, s kým budou uzavírat smlouvu o přepravě, vůči komu uplatnit své soukromoprávní nároky apod. Povinnost označení střešní svítilnou směřuje primárně k rozeznatelnosti vozidla taxislužby v provozu – jednak pro účely kontroly a jednak při zajištění bezpečnosti provozu (mohou využívat jízdní pruhy pro

MHD a taxislužbu, řidič může dávat pokyny ostatním účastníkům silničního provozu apod.). Uložená sankce je přiměřená a odpovídá skutkovým okolnostem případu.

[9] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Rozsudek městského soudu přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Na prvním místě se soud zabýval otázkou, zda napadený rozsudek netrpí vadami znemožňujícími jeho přezkum ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a shledal, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů a ze kterého je zřejmé, proč městský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[13] Argumenty, kterými stěžovatel napadá zákonnost napadeného rozsudku, ve své podstatě nezpochybňují jeho přezkoumatelnost, ale věcnou správnost. V projednávané věci šlo o posouzení, zda kontrola proběhla nezákonným způsobem, a pokud ne, zda to mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a zda nebyla uložena sankce nepřiměřená.

#### III.A K zákonnosti kontroly

[14] O tom, jak se odehrál skutkový děj, není mezi účastníky sporu. Ze správního spisu soud ověřil, že dopravní úřad provedl dne 22. 2. 2016 kontrolní akci zaměřenou na dopravce využívající k získání zakázky aplikaci Uber. Jelikož po jiné obdobné akci byly kontrolním pracovníkům magistrátu, kteří absolvovali přepravu v roli cestujících, zablokovány přístupy do aplikace Uber na všech mobilních telefonech, zvolil úřad následující postup. V každém objednaném vozidle jel vždy jeden zaměstnanec magistrátu, který dlouhodobě vykonává práci „figuranta“ při jízdách taxi (zde paní N., která tuto činnost provádí na základě dohody o pracovní činnosti), a další osoba bez vztahu k magistrátu, která přepravu objedná přes svůj mobilní telefon a uhradí svou platební kartou (zde pan L.). Oba cestující vystoupili na smluveném místě, kde již čekal kontrolní pracovník se strážníky městské policie a zahájil předložením průkazu kontrolu. Cestující sepsali oznámení o poskytnuté přepravě a kontrolor později vyhotovil protokol, k němuž mohl kontrolovaný (stěžovatel) uplatnit námitky, což také učinil. Cestující byli ve správním řízení vyslechnuti jako svědci.

[15] Podle správních orgánů obou stupňů svědkyně N. nebyla tzv. přizvanou osobou dle kontrolního řádu, takže pověření k vykonání jízdy či zahájení kontroly mít nemusela, nicméně povinnosti spojené s úkolem provést jízdu jí plynou z dohody o pracovní činnosti

pokračování

uzavřené s magistrátem. Účast druhé osoby byla nezbytná pro samotné objednání přepravy. Podle dopravního úřadu není relevantní, jak se pan L. dověděl o kontrolní akci, zda věděl o kontrole, jež měla následovat po přepravě, či o tom, že s ním cestuje pracovnice magistrátu, nebo zda za to dostal odměnu. Za podstatné žalovaný považoval to, že přeprava byla uvedeným osobám po objednání poskytnuta, zaplacená platební kartou a oba svědci se shodli na tom, že vozidlo, kterým cestovali, nebylo opatřeno střešní svítlnou ani taxametrem. Následně kontrolní pracovník zjistil totéž (chybějící svítlna a taxametr) a navíc i to, že schází označení jménem dopravce. Dopravní úřad trval na tom, že pracovní naplní paní N. je pouze provádění jízd, svědecká výpověď její pracovní povinností není, ta vyplývá ze správního řádu, stejně jako pro pana L. Přepravu svědci absolvovali jako jiní běžní cestující, tudíž nemuseli mít žádné pověření k provedení kontroly. Jimi vyhotovené oznámení o poskytnuté přepravě i svědecké výpovědi mohly být v řízení použity jako důkaz.

[16] Městský soud naproti tomu považoval za nepochybné, že fyzické osoby, které sjednaly a absolvovaly přepravu, jednaly za dopravní úřad a byly k tomu materiálně pověřeny, jak ostatně potvrdily ve svědeckých výpovědích. Jejich úkony jsou proto přičitatelné dopravnímu úřadu. Fakticky cestující vystupovali v obdobné pozici jako přizvané osoby provádějící kontrolní nákup, proto i v tomto případě šlo o situaci, kterou v minulosti opakovaně posuzovaly správní soudy. Městský soud s odkazem na ustálenou judikaturu (např. rozsudky NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, a řada dalších) konstatoval, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly (§ 3 odst. 1, 2 kontrolního řádu). Kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku faktického zahájení), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Městský soud ve spise písemné pověření přizvaných osob nenalezl a žalovaný jeho existenci netvrdil ani neprokazoval. Podle soudu však na daném skutkovém půdorysu nešlo o vadu, pro kterou by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Jednak proto, že stěžovatel v žalobě ani ve správním řízení netvrdil, zda a jakým způsobem měl nedostatek písemného potvrzení ovlivnit zákonnost rozhodnutí, ale zásadní podle soudu bylo to, že oznámení o poskytnuté přepravě a v něm zachycená skutková zjištění, jež byla jedním z podkladů pro navazující správní řízení, žalobce nijak nezpochybňoval (nenamítal rozpor se skutečným stavem). Oba cestující pak po poučení jako svědci vypovídali o způsobu objednání jízdy, o jejím průběhu, trase i ceně, přičemž potvrdili skutečnosti uvedené v oznámení, a žalobce proti tomu věcně nebrojil. Kromě svědeckých výpovědí provedených v souladu se zákonem a oznámení o provedené přepravě byl klíčovým podkladem i protokol o kontrole č. T/20162202/1/Kč ze dne 25. 4. 2016, k němuž sice žalobce podal námitky, ale ani jimi nerozporoval, že jízda byla provedena způsobem zachyceným v oznámeních a protokolech o výsleších svědků. Žalobce nezpochybňoval, že se uvedené osoby formou realizace kontrolní jízdy podílely na výkonu pravomoci kontrolního orgánu, a nenamítal, že by ve skutečnosti nebyly kontrolním orgánem k účasti na kontrole pověřeny (právě naopak).

[17] Ohledně toho, jak na institut tzv. pověřených osob, jejich roli a pravomoci při účasti na kontrole nahlíží konstantní dlouhodobá judikatura Nejvyššího správního soudu, jakož i komentářová literatura, není pochyb (ostatně advokát stěžovatele opakovaně v řízeních, kde se tato otázka řešila, v roli zástupce vystupoval, stejně jako žalovaný, takže jsou s tím obeznámeni). Pro stručnost lze tedy odkázat na citace uvedené městským soudem v napadeném rozsudku (str. 18 – 21) nebo např. na 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, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 3 As 61/2018-32, ze dne 9. 10. 2020, č. j. 3 As 60/2018 - 31, či ze dne 19. 3. 2021, č. j. 3 As 104/2019 – 45, od nichž soud neshledává důvod se odchýlit.

[18] V této věci je třeba posoudit, zda městský soud správně podřadil průběh objednané jízdy vozidlem stěžovatele a na ni navazující kontrolu pod situaci judikatorně vyřešenou. Stěžovatel přitom namítal, že městský soud neposuzoval otázky, které mu v žalobě položil, ale otázky zcela jiné. S tím však nelze souhlasit. Městský soud zaujal názor, že přestože žalovaný prohlašoval tandem fyzických osob za „obyčejné cestující“, kteří pak byli vyslechnuti jako svědci, ale na kontrole se nepodíleli (ta byla zahájena prokázáním pověření kontrolním pracovníkem čekajícím v cíli cesty), šlo ve skutečnosti o tzv. pověřené osoby se vším, co k tomu podle zákona a výkladu podaného judikaturou správních soudů náleží. Proto hodnotil okolnost, že neměli písemné pověření, jako vadu a vážil její vliv na výsledek řízení. Předmětná část odůvodnění napadeného rozsudku tedy není přehlížením žalobních argumentů, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Městský soud pouze nesdílel přesvědčení stěžovatele, že cestující nebyli ani přizvanými osobami. To lze jednoznačně podřadit pod kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné právní posouzení soudem, a nejedná se o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, kam se řadí pomínutí žalobní argumentace soudem, případně vypořádání námitek, které v žalobě uvedeny nebyly [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že fyzické osoby, kterým byla po objednání jednou z nich poskytnuta přeprava, byly tzv. přizvanými osobami. Dvojici sestavil dopravní úřad za účelem provedení kontrolní akce a určil i její obrysy (trasu), a to s cílem přivést dopravce na místo, kde pracovník kontrolního orgánu provede vlastní kontrolu, jak se i stalo. Šlo o iniciativu magistrátu, jejíž podoba reagovala na zmaření možnosti provedení dalších kontrol vlastními pracovníky kvůli znepřístupnění aplikace Uber. Pracovnice magistrátu dostala od nadřízeného (ústní) zadání provést jízdu a její spolucestující podle skutečností patrných ze správního spisu byl v příbuzenském poměru k osobě provozující taxislužbu, tj. přímému konkurentovi stěžovatele, a dobrovolně si přepravu bezprostředně předcházející vlastním kontrolním úkonům nechal poskytnout (viz jeho vlastní sdělení při svědeckém výslechu dne 11. 8. 2016 na č. l. 15 správního spisu, odvolání stěžovatele ze dne 7. 10. 2016, napadené rozhodnutí, vyjádření žalovaného k žalobě). Magistrát jim dodal formulář oznámení o poskytnuté přepravě, který posloužil coby důkaz ve správním řízení. Jízdu je tedy třeba postavit na roveň tzv. kontrolnímu nákupu, který se pro kontroly podobného typu běžně používá, a považovat za první kontrolní úkon, tudíž za součást kontroly. Svědecké výpovědi o průběhu jízdy se pak staly důkazem v řízení o správním deliktu stěžovatele. S postojem žalovaného, který nepopřel koordinaci „figurantů“ s vlastní kontrolní činností prováděnou pracovníky magistrátu, ale

pokračování

nazýval je běžnými cestujícími bez speciálních pravomocí, kteří pak v řízení působili pouze v roli svědků, se ztotožnit nelze. Kontrolní akce byla v této podobě plánována, řízena a provedena, proto je jako celek přičitatelná magistrátu. Shodně průběh kontrolní jízdy posoudil tento soud již ve svém nedávném rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 3 As 104/2019 – 45, který se týkal téže kontrolní akce (dne 22. 2. 2016), pouze jiného dopravce.

[20] Nejvyšší správní soud tak pouze ve stručnosti shrnuje, že v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že tzv. přizvané osoby mohou vykonávat jednotlivé kontrolní úkony, a to i bez přímé účasti pracovníka kontrolního orgánu, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí osoby (figuranti) a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Pověřením přizvané osoby nedochází k jakékoli atrakci („privatizování“) pravomocí kontrolního orgánu, jak tvrdí stěžovatel. Přizvaná osoba ostatně vyjma faktického provedení jízdy (jak tomu bylo i ve věci nyní projednávané) žádné další kontrolní činnosti nevykonává a do práv kontrolované osoby nikterak nezasahuje. Tímto postupem proto nemůže dojít k upírání práv kontrolované osobě; obsah záznamu z kontrolní jízdy může být rozporován podáním námitek. Za situace, kdy je přizvaná osoba následně v rámci řízení vedeného ve věci spáchání správního deliktu vyslechnuta jako svědek, má kontrolovaná osoba možnost uplatňovat veškerá procesní práva, která jsou s prováděním tohoto důkazu spojena, tj. zejména právo být účastna výslechu, právo klást svědkovi otázky a právo vyjádřit se k jeho výpovědi.

[21] Kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo 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 takto bude kontrola zahájena v případech, kdy je pro splnění jejího účelu nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (typicky v případě kontroly dodržování zákona o silniční dopravě jako tomu bylo u stěžovatele v projednávané věci).

[22] Nástup cestujících do vozidla provozovaného stěžovatelem a jimi provedená kontrolní jízda [tj. „kontrolní nákup“ ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu] byl v dané věci prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu a byl proveden přizvanými osobami. Nešlo tedy o postup dle § 3 kontrolního řádu (úkony předcházející kontrole), jak dovodil městský soud; tato jeho nesprávná premisa ovšem nemá vliv na jím učiněné závěry o souladu postupu kontrolního orgánu a jím pověřených přizvaných osob v souladu s požadavky kontrolního řádu.

[23] 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 a k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na úvaze kontrolního orgánu vycházející z konkrétních okolností kontroly a z jejího smyslu a účelu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. Přizvané osoby samozřejmě nemohou – podobně jako úřední

osoby – být podjaté [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek ze dne 11. 8. 2010, č. j. 2 As 60/2010 - 113, bod 25] a nevěrohodné (rozsudek ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS).

[24] Jedna z pověřených osob byla pracovníci magistrátu, mezi jejíž pracovní povinnosti patří i provádění podobných jízd. Druhý cestující k dopravnímu úřadu vztah neměl, nicméně stěžovatel ve správním i soudním řízení tvrdil, že měl přímý zájem na jeho postihu, neboť jeho příbuzný je coby provozovatel taxislužby stěžovatelovým konkurentem.

[25] Aby část kontroly, kterou provedly tzv. pověřené osoby, vyhověla zákonným požadavkům, bylo třeba vyhodnotit, zda tyto osoby nebyly nevěrohodné nebo podjaté. Pokud jde o věrohodnost osob, k té stěžovatel *de facto* nic nenamítal, ostatně ani k věcnému obsahu jimi sepsaného oznámení nebo jejich svědecké výpovědi konkrétní výhrady neměl, jimi sdělené skutečnosti o průběhu jízdy či vybavení vozidla nezpochybnil a sám přiznal, že služba byla objednána pomocí aplikace UberBlack. V námitkách ze dne 27. 4. 2016 proti kontrolnímu protokolu stěžovatel v rozporu s tím, co tvrdí v bodě 31. kasační stížnosti, průběh jízdy nezpochybnil. Podstatou námitek bylo vyjádření jeho přesvědčení, že kontrola započala až v cíli cesty, takže se jí nemohly účastnit žádné přepravované osoby, jak bylo uvedeno v protokolu ze dne 25. 4. 2016, proto povšechně „sporoval“ pravdivost tam obsažených údajů v celém rozsahu.

[26] Podjatost je vnitřní psychickou kategorií vyjadřující vztah k věci nebo aktérům skutkového děje. Takový poměr je třeba striktně vyloučit u osob, které mají vliv na určení hlavních parametrů kontroly, a zejména u těch osob, které se podílejí na rozhodnutí. Jinak řečeno, podstatné je, aby podjatost nebyla dána u osob vytvářejících „vůli“ správního orgánu. V této věci je podstatné, že figuranti posloužili toliko k objednání služby a po jejím poskytnutí „přivedli“ kontrolovanou osobu před kontrolní orgán (hlavním smyslem jejich činnosti bylo právě toto – objednáním služby přimět stěžovatele, aby jel právě na místo, kde již byl připraven ujmout se kontroly kontrolní orgán). Jelikož kontrolní pracovník na místě sám viděl a do protokolu zapsal, že vozidlo stěžovatele nebylo opatřeno svítilnou s nápisem TAXI, identifikačními údaji o dopravci na dveřích a sestavou taxamtru, nebyly okolnosti, které svými smysly vnímali cestující a které potvrdili i v roli svědků, pro rozhodnutí klíčové. Na rozhodnutí o deliktu a sankci samotné osoby, kterým byla poskytnuta přeprava, vliv neměly. Proto nemůže být pro zákonnost kontroly diskvalifikující, že se na jednotlivém úkonu (objednání a absolvování jízdy) podílela kromě pracovnice magistrátu při plnění jejích pracovních povinností i další osoba, která podle všeho mohla mít díky svým rodinným vazbám ke konkurentovi stěžovatele zájem na odhalení porušení právních povinností stěžovatele i na jeho postihu. Vztah pana L. k jinému provozovateli taxislužby mohl hrát roli při rozhodnutí podílet se na kontrolní akci, nicméně na samotný průběh kontroly dodržování povinností uložených právními předpisy dopravcům provozujícím taxislužbu ani na rozhodnutí o postihu už neměl žádný vliv. Prokazování okolností týkajících se pana L. tak městský soud odmítl zcela důvodně (v souladu s jeho názorem na roli pasažérů při kontrole a relevanci poznatků zjištěných ze svědecké výpovědi pana L. či jím sepsaného oznámení o provedené přepravě). Dílčí námitka proti zamítnutí důkazu (bod 33. kasační stížnosti) tak není důvodná.

pokračování

[27] Podle Nejvyššího správního soudu dopravní úřad shora popsáním způsobem v zájmu efektivního provádění kontrol v daném segmentu služeb postupovat může, nicméně vždy musí dbát na to, aby osobu, která není ve vztahu k možnému výsledku řízení zcela neutrální, využil pouze k těm úkonům, které slouží účelu kontroly a nelze je bez nepřiměřených obtíží provést jinak (zejména pomocí vlastních zaměstnanců), a aby – to především – eliminoval vliv takové osoby na podobu skutkových zjištění použitých pro právní kvalifikaci deliktu nebo na rozhodnutí o vině či odpovědnosti a sankci. Ostatně je zcela běžné, že spotřebitelé i jiné osoby dávají podněty k provádění kontrolních činností všeho druhu a správní orgán kompetentní k provedení kontroly dodržování právních předpisů nezjišťuje pohnutky, z nichž tak činí (snaha poukázat na vlastní zkušenosti zjištěné nekalé či rovnou podvodné obchodní praktiky, podpora poctivých poskytovatelů služeb či výrobců, spotřebitelský aktivismus, konkurenční boj, závist apod.). V tomto případě je možné participaci na kontrolní jízdě, navíc v tandemu s pracovníkem kontrolního správního orgánu, přirovnat ke sdělení adresy provozovny prodejce zeleniny, který je zákazníkem podezírán, že šidí na váze, obchodní inspekci. Kontrolní zjištění ovšem musí už provést kontrolní orgán sám, případně i pomocí kontrolního nákupu provedeného přizvanými osobami, a to podle pravidel kontrolního řádu a správního řádu.

[28] Zbytek stěžovatelovy argumentace tvoří názor, že nikdo jiný než kontrolní orgán (zde cestující) nemůže opatřovat podklady pro posouzení, zda zahájit kontrolu (tedy před samotnou kontrolou), jež však vyvrací to, co bylo výše již podrobně uvedeno. V této věci je totiž podstatné, že objednání a absolvování přepravy, proti nimž se stěžovatel vymezoval, bylo kontrolním úkonem, tedy součástí kontroly (srov. odst. [19] tohoto rozsudku), a cestující vystupovali jako tzv. přizvané osoby.

[29] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že městský soud správně nahlížel na cestující jako na tzv. přizvané osoby. Skutečnost, že nedisponovaly písemným pověřením, je třeba považovat za vadu, která však s ohledem na skutečný obsah jimi provedeného úkonu a jeho význam pro kontrolu a její výsledek, existenci materiálního pověření dopravním úřadem a postradatelnost skutkových okolností, o nichž vypovídaly jako svědci, pro právní kvalifikaci skutku neměla vliv na zákonnost kontroly ani na rozhodnutí dopravního úřadu, resp. žalovaného. Námitka nezákonnosti kontroly není důvodná.

### *III.B K přiměřenosti sankce*

[30] V žalobě stěžovatel namítal, že jemu uložená sankce je zcela nepřiměřená a není mu zřejmé, na základě čeho žalovaný posuzuje přiměřenost výše pokut, pokud různým dopravcům za totožných okolností a osobních poměrů ukládá diametrálně odlišné pokuty. Poukázal na dvě konkrétní rozhodnutí žalovaného z roku 2015, dvě z roku 2017 a jedno rozhodnutí magistrátu z roku 2016.

[31] Městský soud vyšel z judikatury správních soudů o mezích přezkumu výše pokuty uložené správním orgánem a v souladu s ní zkoumal pouze, zda byly splněny podmínky pro uložení pokuty, byla srozumitelně odůvodněna její výše v zákonném rozmezí a zda správní orgán dbal mezi správního uvážení daných zákonem a dodržel i principy zákonnosti a individualizace trestu (odstavce 66. až 69. odůvodnění napadeného rozsudku). Ztotožnil se s hodnocením žalovaného k téže námitce uvedené v odvolání a jeho

argumentaci ohledně nevybočení ze správní praxe v případě stěžovatele považoval za přesvědčivou (žalovaný náležitě odlišil případy, kdy byly pokuty uloženy v nižší výši za situace, kdy poskytování služeb prostřednictvím aplikace Uber, bylo novým fenoménem). Podle městského soudu pokuta ve výši 45 000 Kč, tj. necelého dvojnásobku průměrné mzdy, naplňovala svůj účel z pohledu jak citelnosti pro žalobce, tak z hlediska individuální i generální prevence.

[32] Městský soud při jednání provedl důkaz rozhodnutími, jež na podporu své argumentace stěžovatel označil v žalobě, nicméně uzavřel, že sám žalobce vlastně potvrdil validitu argumentace žalovaného poukazující na to, že nejprve (v roce 2015) přistupoval k takovým deliktům řidičů taxislužby benevolentněji, neboť šlo o nový fenomén, nicméně později, v roce 2017, tj. ve stejné době, kdy se udál projednávaný případ, již byly tytéž prohřešky postihovány pokutou ve výši 50 000 Kč. Povaha uloženého trestu jako exemplárního (již stěžovatel v žalobě tvrdil) je podle městského soudu vyloučena již tím, že on sám poukázal na jiná rozhodnutí, kde byla uložena sankce ještě o 5000 Kč vyšší. Na trefnou argumentaci žalovaného poctivě a srozumitelně vypořádávající jeho odvolací námitky ohledně úvah, na základě nichž byla stanovena pokuta právě ve výši 45 000 Kč, podle soudu žaloba nijak konkrétně nereagovala. Se závěry žalovaného se městský soud zcela ztotožnil. V odstavcích 75. až 82. pak městský soud důkladně rozebral, zda změna právní úpravy správního trestání za přestupky neodůvodňuje snížení pokuty, a uzavřel, že (co do své výše zanedbatelné) poměrné navýšení pokuty za daných konkrétních okolností nepředstavuje zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jenž by měl vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[33] Z výše uvedeného je patrné, že městský soud se nespokojil s obecným konstatováním správních orgánů, že výše pokuty je přiměřená, ale naopak hodnotil podrobně úvahy správních orgánů obou stupňů, než se s nimi ztotožnil. Stěžovatelem předloženými rozhodnutími vydanými v jiných věcech provedl důkaz a skutečnosti z nich zjištěné v odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu k žalobním námitkám vyhodnotil. Nic nelze vytknout jeho konstatování, že v roce 2015 ještě byly za stejné prohřešky ukládány mírnější sankce, neboť šlo na tomto poli služeb a jejich kontrol o nový jev. Tento závěr soudu odpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný vysvětlil, že vyšší sankce odráží obeznámení dopravců s dřívějšími rozhodnutími dopravního úřadu o tom, že používání aplikace Uber při provozování taxislužby není důvodem k nedodržování zákona o silniční dopravě. Stěžovatelem předložená rozhodnutí se týkají kontrol uskutečněných v září roku 2014 a sankce 20 000 Kč byly uloženy v první polovině roku 2015 (za stejné delikty jako u stěžovatele). Další tři rozhodnutí byla vydána na základě kontrol provedených mezi únorem a zářím roku 2016 a pokuty ve výši 50 000 Kč byly uloženy v polovině roku 2017 (třetí, prvostupňové rozhodnutí je ze září 2016) za jiné delikty, a to za provozování taxislužby vozidlem nezapsaným v evidenci vozidel taxislužby, v jednom případě ještě v souběhu s porušením povinnosti mít ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání. Šlo tedy o stejné období, kdy proběhla kontrola stěžovatele a kdy byla ukládána sankce za zjištěná porušení zákona. Odkazovaná rozhodnutí sice mají s případem stěžovatele společné objednání přepravy prostřednictvím aplikace Uber, nicméně postihují své adresáty za zcela jiné delikty. Jsou to delikty podle všeho typově závažnější, ale na rozdíl od případu stěžovatele nešlo ani u jednoho o souběh celkem tří deliktů. Nelze tedy jednoduše dovozovat, že pokuta uložená stěžovateli je nepřiměřeně

pokračování

vysoká, srovnávali se s postihem za delikty jiného typu, navíc projednávané samostatně či v souběhu s jediným dalším. Stěžovateli lze nicméně přisvědčit, že městský soud v odstavci 72. napadeného rozsudku nesprávně poukazoval na to, že sankce ve výši 50 000 Kč byla v porovnávaných případech uložena za „tytéž prohřešky“. Toto pochybení však se ohledem na to, že uložení podobné pokuty jinému subjektu za odlišný delikt neznamená, že pokuta uložena stěžovateli vybočovala ze správní praxe, nemělo žádný vliv na správnost jeho závěru, že sankce uložena stěžovateli nebyla zjevně nepřiměřená, tím méně pak „exemplární“, jak bylo namítáno a že napadené rozhodnutí proto ob stojí.

[34] Námitce stěžovatele, že si městský soud měl z vlastní iniciativy opatřit (od žalovaného) zjištění, zda v obdobných případech byly za obdobné jednání ukládány pokuty v obdobné výši, nelze přisvědčit. Stěžovatel ji totiž neuplatnil v řízení před městským soudem, a naopak nepřiměřenost pokuty uložené v jeho věci dovozoval výslovně z několika konkrétních rozhodnutí týkajících se jiných subjektů, která k jeho návrhu městský soud všechna k důkazu provedl a poznatky z nich plynoucí vyhodnotil.

[35] Městský soud se dále z úřední povinnosti v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, zabýval otázkou, zda změna právní úpravy, k níž došlo po právní moci napadeného rozhodnutí, mohla vést k rozhodnutí pro stěžovatele příznivějšímu. Zohlednil, že zákon o silniční dopravě stanoví s účinností od 4. 10. 2017 za nejprísněji postižitelný správní delikt, za nějž byl stěžovatel shledán odpovědným (chybějící sestava taxamtru), nižší horní hranici pokuty 350 000 Kč, namísto původních 500 000 Kč, a je tak pro stěžovatele obecně příznivější. Přílehlavě poukázal na judikaturní východiska určující pravidla, jimiž se soud při zvažování pozdější příznivější právní úpravy má řídit (rozsudky NSS ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019 – 28, ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 Afs 60/2019 – 43, a ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 122/2017 – 28) a konstatoval, že stěžovateli uložena pokuta představovala 9% z původní horní hranice sazby a 12,86% z nové horní hranice sazby (tj. nárůst o 3,86 procentních bodů). S přihlédnutím k novému znění § 42 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich (dále „zákon o přestupcích“), který nabyl účinnosti až po vydání napadeného rozhodnutí (dne 1. 7. 2017), umožňujícimu navýšit horní hranici sazby, neboť stěžovatel byl trestán ještě za dva další přestupky, činila horní hranice sazby pokuty 490 000 Kč. Uložená pokuta ve vztahu k takto určené horní hranici sazby činila již jen necelých 9,2% (šlo tedy o zvýšení o necelých 0,2 procentních bodů). Městský soud dále podotkl, že z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nevyplývá, že by odvozovaly výslednou výši pokuty z horní hranice sazby, naopak ji stanovily spíše při její (zákonem nijak nestanovené) dolní hranici, ve výši výrazně nižší, než kolik činí maximální hranice v původní i pozdější úpravě. Zákonnými kritérii se podle městského soudu zabývaly řádně a z jejich úvah plyne, že individuální závažnost deliktního jednání byla vzhledem k okolnostem shledána nižší a nijak zásadně nevybočující z obdobných jednání jiných pachatelů téhož deliktu. I když se v pozdější právní úpravě snížila horní hranice pro uložení pokuty, nelze podle soudu bez dalšího dovozovat, že by správní orgány závažnost deliktního jednání shledaly nižší tak, aby proto uložily pokutu nižší než 45 000 Kč. Jelikož pro stanovení výše pokuty byla rozhodnou individuální závažnost deliktního jednání stěžovatele, a nikoliv horní hranice sazby, v samotném snížení horní hranice, navíc v zásadě zanedbatelném, soud neshledal důvod, pro který by aplikace pozdější právní úpravy v daném konkrétním případě měla být pro stěžovatele příznivější.

[36] Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích *[z]a dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Podle odstavce 2 téhož ustanovení [j]sou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*

[37] Podle stěžovatele měl městský soud vycházet při poměřování výše pokut podle staré a nové úpravy pouze z § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, který odpovídá pravidlu uvedenému v ustanovení aplikovaném v jeho případě (§ 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: *za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný*). Jedině tak je podle něj možné posoudit, jaká horní hranice pokuty je před a po změně právní úpravy pro pachatele příznivější.

[38] Z podrobné rekapitulace podstatné části odůvodnění napadeného rozsudku v odstavci [33] je zřejmé, že ryze početní rozdíl mezi pokutou ve výši, jak byla uložena, a jak mohla být uložena podle pozdější právní úpravy, nebyl jediným hlediskem, které městský soud zvažoval. Vzhledem k tomu, že jeho precizní a podrobná úvaha stála zejména na závěru, že pokuta byla uložena při dolní hranici sazby, maximální výši se ani neblížila, správní orgány ji od horní hranice výslovně neodvozovaly a individuální závažnost jednání byla spíše nižší, nemůže být okolnost, že kromě základního zvýšení vlivem přímé zákonné změny (o 3,86 procentního bodu) uvažoval městský soud i o míře zvýšení při aplikaci § 41 odst. 2 zákona o přestupcích, které by správní orgány měly nyní k dispozici (o 0,2 procentního bodu), a to ani, kdyby jeho úvaha byla chybná. Městský soud správně uvažoval v intencích, které by správní orgán měl dány podle nové právní úpravy (ve shodě s již citovaným usnesením rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013 – 46, podle něhož se soud má „vžít“ do postavení správního orgánu), a správně uvedl obě varianty zvýšení - základní i „zostřenou“ podle § 41 odst. 2 zákona o přestupcích. Vzhledem k tomu, že obě hodnoty poměrného navýšení jsou velmi nízké (ta stanovená s přihlédnutím k § 41 odst. 2 zákona o přestupcích je dokonce zanedbatelná) a jde jen o jedno ze zvažovaných hledisek (a to nikoli rozhodující), není kasační námitka stěžovatele způsobilá zpochybnit závěr městského soudu, že změna právní úpravy, byť obecně ve prospěch pachatele, není způsobilá přivodit v konkrétním případě stěžovatele pro něj příznivější výsledek.

[39] Námitku, že se nedopustil tří, ale pouze dvou deliktů, a za ty mu jediné mohla být uložena sankce, stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Jelikož ji nevznesl v žalobě (a nic mu nebránilo tak učinit), městský soud se k ní neměl možnost vyjádřit, a proto ji nyní nemůže posoudit ani Nejvyšší správní soud (jde o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[40] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly důvodné, a neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému ji nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2021

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu