



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **A. L.**, zastoupen Mgr. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2019, č.j. 83/2019-190-TAXI/3,

takto:

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

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2019, č.j. 58/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo odvolání žalobce změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend ze dne 11. 7. 2018, č.j. MHMP 1090721/2018 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobci uložena pokuta výši 70.000 Kč podle ustanovení podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) a § 36 odst. 5 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a to za skutky spočívající v tom, že v rozporu s ustanovením § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 tohoto zákona dne 16. 11. 2017 při provozování taxislužby vozidlo taxislužby Volkswagen Passat, SPZ: X, na trase z ulice M. R. do ulice S. 28 v P. v čase 10:17 – 10:25 hod., neměl řádně označené vozidlo, neboť toto vozidlo nebylo označeno střešní svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně, a jménem a příjmením dopravce, umístěným ve vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby, čímž porušil ustanovení § 35 odst. 1 písm. e) předmětného zákona; a že v rozhodné době v rozporu s ustanovením § 21 odst. 3 písm. d) bod 1, 2 nezajistil, aby bylo uvedené vozidlo vybaveno měřicí soustavou taxametru splňující

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

požadavky zvláštního právního předpisu a knihou taxamtru, čímž porušil ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) předmětného zákona. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí nejprve změnil tak, že v případě přestupku dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě opravil výrok prvostupňového rozhodnutí; dále podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastavil řízení o přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) předmětného zákona spočívající v nevybavení vozidla knihou taxamtru; a dále snížil výši uložené pokuty z 70.000 Kč na 66.000 Kč; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

- [2] Žalobce v podané žalobě v prvním žalobním bodu namítal nesprávné posouzení, neboť poskytoval přepravu na základě předchozí smlouvy ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto se na něj nevztahovaly povinnosti stanovené pro „klasickou taxislužbu“. Poukázal na usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, v němž je uvedeno, že se v případě přepravy prostřednictvím aplikace Uber jedná o jinou smluvní službu v oblasti dopravy. K totožnému závěru dospěl Vrchní soud v Olomouci i v usnesení ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168. Žalobce tvrdil, že softwarová aplikace Uber splňuje požadavky zákona tak, aby na jejím základě dopravce spadl pod režim ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Požadovaná písemná forma je rovněž zachována, neboť v aplikaci jsou v elektronické podobě zaznamenány údaje o objednateli, dopravci, trase přepravy a jaká byla cena jízdného. Cestující jsou informováni o předběžné ceně jízdného, kterou následně odsouhlasí. Žalobce nemá možnost cenu ovlivnit, neboť ta je určena aplikací Uber a odsouhlasena cestujícím. Není zde tedy prostor pro svévolné určení ceny na úkor cestujících. Jízdné je hrazeno přímo společnosti provozující aplikaci Uber, a to zcela transparentně elektronicky.
- [3] Dále v tomto žalobním bodu uvedl, že právní úprava uzavírání smluv je upravena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), podle něhož je možné uzavřít smlouvu ve prospěch třetího, přičemž aplikace Uber umožňuje, aby smlouva byla uzavřena ve prospěch žalobce. Písemná forma je v souladu s ustanovením § 562 odst. 2 občanského zákoníku zachována i při právním jednání učiněném elektronicky, v řešeném případě je smlouva uložena v datovém úložišti Uber. Na smlouvě sice není uveden podpis, ovšem projevít vůli k uzavření smlouvy jde i jinými způsoby (např. odkliknutím příslušného políčka), jak vyplývá z ustanovení § 561 odst. 1 občanského zákoníku. Uvedeným postupem byla splněna i povinnost mít vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava prováděna. Dále uvedl, že měl sice vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby s taxametrem, ale měl úmysl dodržovat zákonná ustanovení, protože v té době byla situace v posuzování přepravy skrze aplikaci Uber nevyřešená. Zdůraznil, že odkazovaná usnesení Vrchního soudu v Olomouci byla korigována až v listopadu 2018. V době přepravy zde tedy existovala rozhodnutí vyšších soudů, která definovala tuto přepravu nikoliv jako taxislužbu, z čehož měl žalovaný vycházet především při posuzování společenské nebezpečnosti sankciovaného jednání.
- [4] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal vady dokazování ve správním řízení. K těm došlo proto, že správní orgány vycházely z předpokladu, že protokol o kontrole je nadán pravdivostí a správností a neprovedly výslech kontrolující osoby. Uvedl, že protokol o kontrole je pouhým podkladem pro úvahu správního orgánu, zda zahájí správní řízení o přestupku či nikoli. Nelze jej proto považovat za pravdivý, aniž by bylo provedeno řádné dokazování. Dokazování je třeba provést i s ohledem na to, že řízení o přestupcích je

považováno za širší řízení trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

- [5] Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, neboť za totožný skutek byl žalobce odsouzen dvakrát, když mu byla uložena pokuta ve výši 50.000 Kč za spáchání přestupku dle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Uvedená zásada se nepochybně vztahuje i na oblast správního trestání. Žalobce se dovolával Úmluvy a zdůraznil, že není podstatné, pokud dle vnitrostátní úpravy řeší přestupky vycházející z jednoho skutku více správních orgánů. Tato skutečnost nemůže vyloučit aplikaci zásad garantovaných Úmluvou.
- [6] Ve čtvrtém žalobním bodu pak žalobce brojil proti nezákonnosti uložené sankce. Předně uvedl, že výše sankce má odpovídat skutkově shodným případům, což sice žalovaný v žalobou napadeného rozhodnutí konstatuje, nikde ale ani příkladmo tyto případy neuvádí. Rozhodnutí je proto nezdůvodněné a nepřezkoumatelné. Navrhoval, aby žalovaný předložil rozhodnutí za obdobné skutky ve stejném období. Žalobce dále odmítl, že by vytýkané přestupky mířily na ochranu spotřebitelů či k ochraně veřejného zájmu na řádném výběru daní, resp. vedení účetnictví. Naopak právě spotřebitelé vyhledávají služby pomocí aplikace Uber proto, že jsou jim dopředu známy podmínky cesty. Napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné i z toho důvodu, že se žalovaný odmítl zabývat námitkami ohledně přiměřenosti sankce, a to za situace, kdy byla dopravci souběžně uložena pokuta ve výši 50.000 Kč za přestupek dle zákona o cenách.
- [7] Rozsudky NSS, na něž MHMP odkazoval při odůvodňování výše pokuty, označil za nepřiléhavé. Nelze z nich obecně vyvodit, že pokuta ve výši 50.000 Kč nemůže ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce, či že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč, nemůže mít likvidační charakter. Takový postup by nerespektoval konkrétní okolnosti projednávaného případu. Uváděné rozsudky NSS (sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014) se nadto netýkaly sankcionovaného jednání, jejich závěry není možné aplikovat na projednávaný případ jen proto, že se týkaly přestupků v oblasti taxislužby. K tomu poukázal na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, dle něž je správní orgán povinen při ukládání pokuty zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele hrozí-li, že uložená pokuta pro něj bude likvidační. To však správní orgány neučinily, žalovaný nezkoumal ani, zda uložená pokuta může být likvidační. Relevantním je dle žalobce odkaz na průměrný výdělek v podnikatelském segmentu řidičů osobních a malých dodávkových automobilů, taxikářů. Pro rok 2017 podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí činil 22.040 Kč. Tuto skutečnost měl žalovaný při posuzování výše sankce zkoumat. Též úvaha o možnosti rozložení platby do splátek je pro stanovení výše pokuty irelevantní.
- [8] Dále upozornil, že správní orgány systematicky uvažují o dopravcích poskytujících přepravy přes aplikaci Uber jako o organizované skupině, a to i při stanovování výše pokut. Již úvahy o organizované skupině zakládají bez dalšího nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v demokratickém právním státě není přípustné, aby žalovaný, jakožto trestní tribunál dle čl. 6 Úmluvy bez jakýchkoli důkazů považoval dopravce za členy organizované skupiny.
- [9] Dále namítal, že při posuzování výše pokuty je nutné dodržovat zásady použitelné pro trestní řízení, což nebylo respektováno zejména v případě dodržení lhůt pro vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

rozhodnutí, které překračovaly obecnou zákonnou lhůtu podle správního řádu a zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Napadené rozhodnutí totiž bylo vydáno po více než 19 měsících od sankcionovaného jednání. Poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3300/2013, z něhož vyvodil, že s ohledem na délku řízení mělo dojít minimálně ke zmírnění uložené sankce.

- [10] Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby změnil výši uložené sankce.
- [11] V písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval žalovaný její zamítnutí. K námitkám ohledně právního posouzení předmětné služby žalovaný uvedl, že názor Vrchního soudu v Olomouci byl překonán rozsudkem NSS ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136. Zdůraznil, že v předmětném případě měl žalobce zapsáno vozidlo do evidence jako vozidlo taxislužby s taxametrem, nelze tak na něj uplatnit výjimku dle ustanovení § 21 odst. 4 věta poslední zákona o silniční dopravě. Proto je nepochybné, že na něj dopadala povinnost dle ustanovení § 21 odst. 3 písm. d) bod 1 předmětného zákona. Dle žalovaného si žalobce musel být vědom všech podmínek kladených právními předpisy na provozování taxislužby, když úspěšně složil zkoušku řidiče taxislužby. Žalovaný dále konstatoval, že aplikace Uber nenaplňuje podmínky a požadavky na režim přepravy dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, když nejsou smluvním stranám známy taxativně vymezené údaje zákonem o silniční dopravě a současně i identifikační údaje smluvních stran.
- [12] K námitkám ohledně porušení řádného dokazování žalovaný s odkazem na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2018, č.j. 6 As 196/2018-30 uvedl, že protokol o kontrole je důkazním prostředkem, který je v rámci zásady volného hodnocení důkazů posuzován vzhledem k jiným důkazům a tvrzením. Navíc protokol o kontrole nebyl jediným podkladem pro vydání rozhodnutí v projednávaném případě. Dodal, že není povinnost provést výslech, zjistí-li správní orgán ze spisu veškeré podklady, prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. MHMP ve správním řízení shromáždil dostatečné podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí.
- [13] Žalovaný dále nezpochybnil zásadu *ne bis in idem*, ovšem v řešeném případě žalobce svým jednáním porušila povinnosti stanovené jak zákonem o cenách, tak zákonem o silniční dopravě. Přitom se jednalo o dva rozdílné skutky, které porušily rozdílné společenské zájmy (objekt přestupku). Žalovanému nebylo známo, že se žalobce rovněž dopustila porušení cenových předpisů, neboť není příslušným orgánem k projednání daného přestupku. Z toho důvodu nemohl k této skutečnosti přihlídnout při stanovení výše pokuty.
- [14] K námitkám ohledně uložené sankce uvedl, že cílem právní úpravy je zájem na zajištění základních podmínek ve veřejné dopravě, a to z hlediska bezpečnosti provozu a cestujících, práv cestujících nebo plnění daňových povinností. Závažnost jednání žalobce byla vysoká s ohledem na to, že motivací k protiprávnímu jednání byla zjevně snaha používat aplikaci populární především mezi turisty k provozování taxislužby za nízkého rizika kontroly. Ke snížení pokuty pak žalovaného vedlo to, že byla zrušena část výroku A) prvostupňového rozhodnutí a v části došlo k zastavení řízení ve věci přestupku dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) předmětného zákona, když toto bylo zdůvodněno nemožností dopustit se porušení povinnosti stanovené v ustanovení § 21 odst. 3 písm. d) bod 2 zákona o silniční

dopravě (tj. zajistit vybavení vozidla knihou taxametru), když nebyla splněna primární povinnost zajistit vybavení vozidla taxametrem.

- [15] Dále žalovaný uvedl, že jsou mu známy výše pokut ukládaných se zohledněním jednotlivých specifík případů. V případech dopravců poskytujících přepravy prostřednictvím aplikace Uber v období konce roku 2017 byly ukládány pokuty obvykle v rozmezí 65.000 až 150.000 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobce zastupuje zástupce, který zastupuje většinu dopravců využívajících aplikaci Uber, jsou tomuto zástupci známy prakticky všechny pokuty uložené jak MHMP, tak žalovaným v obdobných případech. Zástupce na tyto případy s oblibou v rámci odvolání a žalob odkazuje, jak tomu bylo i v projednávané žalobě. Dále uvedl, že žalobci byla uložena pokuta v takové výši, která odpovídá skutkově obdobným případům spáchaným v obdobné době. Uvedl, že v napadeném rozhodnutí uváděl úvahy, které ho vedly k určení výše uložené pokuty; napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné.
- [16] K námitkám žalobce ohledně likvidační výše pokuty žalovaný uvedl, že v odkazovaných rozhodnutích se NSS vyjadřoval k ukládání pokut podnikatelům v silniční dopravě – dopravcům v taxislužbě. Uvedl, že žalobce v průběhu správního řízení neuvedl skutečnosti o svých osobních a majetkových poměrech, pouze bez dalšího odkazoval na likvidační důsledky uložené pokuty, což nijak nedoložil. V tomto směru žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.
- [17] K námitce týkající se délky řízení žalovaný uvedl, že se v daném případě jednalo o lhůty pořádkové, jejich porušení nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, tj. že s nedodržením pořádkových lhůt nespojují právní předpisy žádné právní následky. Správní orgány jsou dle žalovaného vázány délkou promlčecí doby. Žalovaný uvedl, že dobu řízení v daném případě neshledal nepřiměřenou a za takovou, která by podmiňovala její prominutí do ukládaného trestu.
- [18] Při ústním jednání obě strany setrvaly na svých stanoviscích .
- [19] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [20] Dne 16. 11. 2017 vykonali kontrolní pracovníci správního orgánu I. stupně v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolní jízdu formou vozidlem Volkswagen Passat, SPZ: X, které řídil osobně žalobce. Kontrola se skládala z kontrolní přepravy objednané přes aplikaci Uber, která proběhla na trase z ul. M. R. 1 do ul. S. 28 v P. v čase 10:17 – 10:25 hod. a následné kontroly dodržování povinností předepsaných zákonem o silniční dopravě. Za přepravu byla prostřednictvím aplikace stanovena částka k zaplacení ve výši 151,40 Kč. Při kontrole bylo zjištěno, že vozidlo, kterým byla provedena přeprava, nebylo označeno střešní svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI, a že ve vozidle nebyl viditelný taxametr. Šetřením v živnostenském rejstříku bylo zjištěno, že žalobce byl v době kontrolní přepravy držitelem živnostenského oprávnění k provozování silniční motorové dopravy osobní. Dále bylo zjištěno, že předmětné vozidlo je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby a že řidič je držitelem oprávnění řidiče taxislužby.
- [21] O kontrole byl dne 28. 11. 2017 sepsán protokol č. T/20171116/1/Ry, s nímž byl žalobce seznámen a podal proti němu námitky. Uváděl, že pouze vykonával smluvní přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto nemusel plnit povinnosti stanovené pro klasickou taxislužbu. Na podporu svého stanoviska odkázal na usnesení Vrchního

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

soudu v Olomouci ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, a ze dne 24. 10. 2017, č.j. 7 Cmo 180/2017-168. Dne 26. 4. 2018 bylo se žalobcem zahájeno správní řízení o přestupku. Žalobce se k řízení vyjádřil dne 31. 5. 2018, když své námitky dále rozvedl.

[22] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 11. 7. 2018, č.j. MHMP 1090721/2018 byl žalobce shledán vinným z přestupků dle

1) ustanovení § 35 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 téhož zákona při provozování taxislužby neměl řádně označené vozidlo, neboť vozidlo nebylo označeno střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně, a jménem a příjmením dopravce, umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby;

2) ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil, tím, že v rozporu s ustanovením § 21 odst. 3 písm. d) bod 1 a 2 téhož zákona nezajistil, aby bylo uvedené vozidlo vybavené měřicí soustavou taxametrů splňující požadavky zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, jejíž součástí je taxametr, měřící převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“) a knihou taxametrů.

[23] V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně nejprve právně posoudil kontrolní přepravu, zda se jednalo o přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nebo o klasickou taxislužbu. S odkazem na důvodovou zprávu k novele předmětného zákona z roku 2013 a metodické stanovisko Ministerstva dopravy ke smlouvám podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě dospěl k závěru, že přeprava byla provedena „bezprostředně“, tedy jako u klasické taxislužby. Dále správní orgán popsal poskytování taxislužby prostřednictvím mobilní aplikace Uber. Žalobce dle správního orgánu prokazatelně nesplnil podmínku danou ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto se na něj nemůže vztahovat výjimka z označení a vybavení vozidla taxislužby podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 a 2 a písm. d) bod 1 předmětného zákona. Postup žalobce správní orgán označil za obcházení zákona o silniční dopravě s cílem vyhnout se plnění jinak základních povinností při provozování taxislužby a získat konkurenční výhodu. Dospěl rovněž k závěru, že v dané věci nedošlo k zákonnému uzavření písemné (elektronické) smlouvy, neboť objednateli přepravy při uzavírání smlouvy není známa druhá smluvní strana, se kterou smlouvu uzavírá (identifikace dopravce).

[24] Dále správní orgán uvedl, že rozhodující je způsob, jakým byla přeprava objednána a poskytnuta, nikoliv způsob, jakým má žalobce evidované vozidlo. Nadto své vozidlo měl evidované jako vozidlo taxislužby s taxametrem. K odkazům žalobce na usnesení Vrchního soudu v Olomouci správní orgán uvedl, že tyto názory byly překonány rozsudkem NSS ze dne 31. 10. 2017, č.j. 9 As 291/2016-136. Správní orgán dále označil všechny důkazní prostředky a důkazy, ze kterých vycházel, s tím, že opak skutečností zaznamenaných v kontrolním protokolu nebyl prokázán.

[25] K uložené pokutě uvedl, že posoudil závažnost protiprávního jednání žalobce, kterou shledal vysokou, neboť žalobce porušil zájem společnosti na řádném provozování taxislužby jakožto veřejné dopravy tím, že neměl vozidlo vybaveno úředně ověřeným taxametrem, což je základní předpoklad k podnikání v této oblasti, neboť užitím jiného měřidla nemá případný cestující jistotu, že jízdné účtované odpovídá skutečnosti. Tímto

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

jednáním žalobce tak byla omezena práva cestujících. V daném případě došlo k tomu, že žalobce nemá zpoplatněnou přepravu nikterak uloženou v paměťovém modulu taxametu, čímž je ohroženo zabezpečení toho, že se příjem z přepravy projeví v jeho účetnictví. Neoznačení vozidla jménem a příjmem dopravce shledal správní orgán také závažným, protože zákazník pak neví, jaký dopravce mu taxislužbu poskytuje. Totéž pak platí pro absenci střešní svítilny TAXI, neboť to je jeden z hlavních identifikačních prvků. S ohledem na absorpční zásadu správní orgán stanovil správní orgán jako horní hranici pro uložení pokuty částku 350.000 Kč [ustanovení § 35 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě]. Správní orgán dále uvedl, že bylo prokázáno pouze jednorázové porušení zákona o silniční dopravě, nicméně dopravci, poskytující taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber, jsou dlouhodobě upozorňováni na to, že jsou povinni splnit veškeré zákonné požadavky vztahující se k provozování taxislužby. I přes to však zákon porušují. K tomuto faktu tedy správní orgán také přihlédl. Za polehčující okolnost pak označil dosavadní bezúhonnost žalobce. K výši uložené pokuty 70.000 Kč uvedl, že tato musí plnit represivní a preventivní účel. Závěrem pak odkázal na rozsudky NSS sp. zn. 3 As 25/2011, 6 As 64/2013, 6 As 266/2014, a rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 9 Ca 301/2005.

[26] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 7. 2019, č.j. 83/2019-190-TAXI/3, kterým prvostupňové rozhodnutí nejprve změnil tak, že v případě přestupku dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě opravil výrok prvostupňového rozhodnutí (pozn. soudu: opravil písařskou chybu a vypustil slova „a knihou taxametu“); dále podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zastavil řízení o přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) předmětného zákona spočívající v nevybavení vozidla knihou taxametu; a dále snížil výši uložené pokuty z 70.000 Kč na 66.000 Kč; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[27] V odůvodnění tohoto rozhodnutí popsal důvod opravy výroku prvostupňového rozhodnutí a důvod částečného zastavení řízení ve věci přestupku dle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě. Žalovaný se opětovně zabýval výkladem ustanovení § 21 odst. 4 tohoto zákona o charakterem poskytované služby. Konstatoval, že smlouva, která byla mezi cestujícím a dopravcem, prostřednictvím aplikace Uber, uzavřena, nespĺňuje obsahové náležitosti předem uzavřené písemné smlouvy podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Žalovaný dále popsal, jakým konkrétním způsobem se žalobce dopustil předmětných přestupků. K odkazům na usnesení Vrchního soudu v Olomouci uvedl, že usnesení tohoto soudu ze dne 27. 9. 2017, č.j. 7 Cmo 185/2017-507, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp.zn. III.ÚS 4072/17. Dále uvedl, že předmětné vozidlo bylo v evidenci vozidel taxislužby evidováno jako vozidlo taxislužby s taxametrem typ MPT-4 výrobní číslo 4574. Výjimka z povinného vybavení vozidla taxislužby taxametrem je umožněna v případě provozování taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy splňující podmínky ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě a zápisu vozidla do evidence vozidel taxislužby jako vozidlo taxislužby bez taxametu, což nebylo v daném případě splněno. Rovněž uvedl, že smlouva uzavřená ve prospěch třetí osoby, jež neobsahuje údaj o dopravci, neumožňuje naplnit podmínku občanského

zákoníku pro uplatnění práva cestujícího vznášet námitky i proti dopravci, čímž by došlo k omezení práva cestujícího podle ustanovení § 1767 odst. 3 občanského zákoníku. Pro naplnění účelu zákona je také nezbytné, aby byly ve vozidle smlouvy obsahující náležitosti

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

stanovené ustanovením § 21 odst. 4 zákona včetně údajů nezbytných k identifikaci dotčených stran podle podmínek občanského zákoníku, tj. i ze smlouvy uzavřené ve prospěch třetí osoby musí být zřejmé, kdo jsou dotčené osoby, a musí být zřejmé, mezi jakými osobami vzniká závazek. Dále uvedl, že částka zaplacená za přepravu je z povahy svého označení cenou, která je zaplacená za provedenou službu spočívající v přepravě z místa na jiné místo; cestujícím je odsouhlasen pouze předběžný odhad ceny jízdného za požadovanou přepravu.

- [28] Při stanovení výše sankce se žalovaný ztotožnil s argumentací správního orgánu I. stupně. Uloženou pokutu žalovaný neoznačil za likvidační, a to s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133. Zdůraznil, že dopravce své osobní a majetkové poměry v průběhu správního řízení nedoložil, tak není žalovanému známo, že by vybočovaly ze standardů ostatních dopravců podnikajících v oblasti taxislužby. Uvedl, že pokuta dále odpovídá i pokutám ukládaným v Praze ve 4. čtvrtletí roku 2017. K moderaci výše uložené pokuty pak dospěl z toho důvodu, že v části zrušil část výroku A) prvostupňového rozhodnutí a že v části zastavil řízení ve věci přestupku podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě.
- [29] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [30] Podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění: „*Doprovce se dopustí přestupku tím, že nemá řádně označené vozidlo.*“
- [31] Podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. c) téhož zákona: „*Doprovce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, vozidlo taxislužby bylo viditelně a čitelně označeno 1. střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně a 2. jménem a příjmením, popřípadě obchodní firmou nebo názvem dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby.*“
- [32] Podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. n) téhož zákona: „*Doprovce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. d) nezajistí, aby vozidlo taxislužby bylo vybaveno taxametrem, knihou taxamtru a záznamy o přepravě z právě probíhajícího dne nebo záznamem o přepravě z poslední poskytnuté přepravy, pokud v právě probíhajícím dni nebyla vozidlem taxislužby žádná přeprava uskutečněna.*“
- [33] Podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. d) téhož zákona: „*Doprovce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, vozidlo taxislužby bylo vybaveno 1. měřicí sestavou taxamtru splňující požadavky zvláštního právního předpisu^{6a}), jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“), 2. knihou taxamtru a 3. záznamy o přepravě podle písmene b) z právě probíhajícího dne nebo záznamem o přepravě z poslední poskytnuté přepravy, pokud v právě probíhajícím dni nebyla vozidlem taxislužby žádná přeprava uskutečněna.*“
- [34] Podle ustanovení § 21 odst. 4 téhož zákona: „*Doprovce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto*

vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právé 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).“

[35] Dále se soud nejprve zabýval námitkami uvedenými v prvním žalobním bodu, tj. jádrem sporu, zda bylo možné kvalifikovat jednání žalobce jakožto smluvní přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Pokud by žalobce v řešeném případě poskytoval přepravu na základě předchozí písemné smlouvy, platila by pro něj výjimka z označení (střešní svítlna, jméno a příjmení dopravce) a vybavení vozidla (taxametr) taxislužby. V takovém případě by se tedy nedopustil vytýkaných přestupků a napadené rozhodnutí by bylo vydáno nezákonně.

[36] Soud nejprve připomíná, že taxislužbou se ve smyslu ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě rozumí „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“. Taxislužbu lze přitom provozovat buďto „klasicky“ s taxametrem ve smyslu ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, nebo na základě předchozích písemných smluv podle odstavce 4 téhož ustanovení.

[37] Soud v této souvislosti považuje za vhodné připomenout, že ustanovení § 21 odst. 4 bylo do zákona o silniční dopravě vloženo novelou č. 102/2013 Sb., přičemž dle důvodové zprávy k tomuto zákonu novelizované ustanovení „zohledňuje určitá specifika dopravy vozidly do 9 osob včetně řidiče, u nichž se cena zpravidla neodvíjí od ujeté vzdálenosti a času, nejedná se o veřejnou dopravu a objednávky nejsou přijímány řidičem operativně na ulici nebo prostřednictvím dispečinku. V této dopravě jsou si strany smlouvy o přepravě známy a spotřebitel není u tohoto typu přepravy obrožen na výši účtovaného jízdného, jako je tomu u „klasické“ taxislužby. (...) Tato varianta (...) nezavádí zbytečné povinnosti a náklady podnikatelům v taxislužbě, kteří se rozhodnou poskytovat pouze výše uvedenou příležitostnou dopravu (jedná se zejména o přepravu limuzínami a luxusními vozy na stavby, firemní akce, párty apod. příležitosti). Na druhou stranu se jedná o určitou výjimku, které by mohlo být zneužito nepoctivými taxikáři, kteří by se začali vydávat za tuto „luxusní, příležitostnou“ taxislužbu, aby nemuseli používat taxametr. Tím by v případě realizace takové přepravy mohl být obrožen zájem na ochraně spotřebitele. Proto je v rámci této varianty navržena přesná a přísná úprava této výjimky tak, aby naplnila svůj účel – výjimku umožnit pouze v důvodných případech, kdy se nejedná o „klasickou“ taxislužbu, tzn. kdy je sepsána písemná smlouva mezi smluvními stranami – dopravcem a objednatelem“.

[38] S ohledem na výše řečené tedy platí, že pro posouzení, zda byla přeprava poskytnuta v režimu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, je rozhodné, zda mezi objednatelem a žalobcem došlo k uzavření předchozí písemné smlouvy, zda tato smlouva byla či nebyla uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy a zda obsahovala povinné zákonné náležitosti. V řešeném případě cestující uzavřeli dne 16. 11. 2017 smlouvu o přepravě prostřednictvím aplikace Uber. Mezi stranami je přitom nesporné, že objednávka byla odeslána elektronickými prostředky a před samotnou přepravou byla cestujícím

známa SPZ vozidla, které pro ně bude přistaveno, rozpětí maximální ceny a křestní jméno řidiče.

[39] K otázce bezprostřednosti soud uvádí, že objednání a uskutečnění přepravy prostřednictvím mobilní aplikace Uber svým charakterem zcela odpovídá poskytnutí „klasické“ taxislužby. Je tomu tak proto, že provozování taxislužby ve smyslu ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě funguje na principu anonymní pohotovostní služby, během níž jsou objednávky přijímány řidičem operativně na ulici nebo prostřednictvím dispečinku. V takovém případě je přeprava uskutečněna bezprostředně po jejím objednání, takže jednotlivé úkony na sebe plynule navazují. Naproti tomu poskytování taxislužby ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě probíhá neveřejným způsobem na základě písemných smluv, které však nesmějí být uzavřeny bezprostředně před uskutečněním přepravy. Z uvedeného je tedy dle soudu patrné, že podstata objednání a uskutečnění přepravy klasické taxislužby a přepravy přes mobilní aplikaci Uber je totožná, neboť v obou případech je přeprava uskutečněna bezprostředně po jejím objednání. Jediným rozdílem je způsob objednání přepravy, kdy živého dispečera taxislužby nahrazuje automatizovaný softwarový systém společnosti Uber. Tato okolnost však nemá jakýkoliv vliv na posouzení charakteru přepravy a zcela jistě z ní nečiní smluvní přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.

[40] Dle soudu dále uzavřená smlouva nesplňovala náležitosti stanovené zákonem o silniční dopravě, a proto se ani z tohoto důvodu nemohlo jednat o smluvní přepravu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Předně je třeba zdůraznit, že v době realizace kontrolní přepravy nebyla při uskutečnění objednávky přes aplikaci Uber objednateli známa druhá smluvní strana, neboť identifikace dopravce, jeho obchodní jméno, sídlo a IČO se objednatel dozvěděl až prostřednictvím následně obdržené faktury, kterou si musel stáhnout ze svého uživatelského účtu. Stejně tak objednateli nebyla před uskutečněním jízdy známa konečná výše ceny, ale pouze její odhad. Soud konstatuje, že údaje o ceně a dopravci jsou jednou ze základních náležitostí smlouvy dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, neboť pokud není vozidlo příslušným způsobem označeno a vybaveno taxametrem, je nezbytné, aby byla cena jízdného předem smluvně stanovena a rovněž bylo známo, který dopravce přepravu realizuje. Jen tímto způsobem je cestujícím zaručena odpovídající právní jistota.

[41] S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že žalobce při poskytnutí přepravy nerespektoval podmínky stanovené v ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silničním provozu, neboť smlouva byla v rozporu s tímto ustanovením uzavřena bezprostředně před uskutečněním přepravy a neobsahovala nezbytné náležitosti. Žalobce sice v žalobě tvrdí, že písemná smlouva byla v elektronické podobě uložena v rámci aplikace Uber, z čehož vyplývá, že se v souladu s ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nacházela ve vozidle v průběhu přepravy. K tomu soud uvádí, že smlouva splňující veškeré požadavky zákona před samotnou jízdou nebyla uzavřena, neboť údaje o konečné ceně a dopravci se objednatel dozvěděl až po jejím uskutečnění. Rovněž je třeba zdůraznit, že byť se žalobce od počátku dovolával ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, v průběhu přepravy ani během následujícího řízení nepředložil smlouvu splňující tvrzené náležitosti. A to navzdory skutečnosti, že bylo jeho povinností mít vozidlo touto smlouvou vybaveno.

[42] Soud nepochybně, že předchozí písemnou smlouvu bylo možné uzavřít v elektronické formě, ovšem jak uvedeno výše, taková smlouva v řešeném případě nevznikla. V tomto smyslu je možné odkázat i na Memorandum o porozumění při zajišťování přepravních

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

služeb na území České republiky. V memorandu společnost Uber mj. deklarovala svou ochotu a připravenost přizpůsobit své podnikání zákonu o silniční dopravě a provést změny v mobilní aplikaci Uber tak, aby odpovídala tzv. smluvnímu režimu dle ustanovení § 21 odst. 4 téhož zákona. Memorandum bylo přijato dne 30. 4. 2018, tedy až po dni spáchání projednávaných přestupků, z čehož lze podpůrně dovodit, že ke dni spáchání přestupků mobilní aplikace Uber těmto požadavkům nevyhovovala. Pro úplnost soud uvádí, že nová zákonná pravidla pro poskytování přepravy na základě aplikace Uber byla do zákona o silniční dopravě zavedena novelou č. 115/2020 Sb., i ta však zachovala povinnost sdělit objednateli ještě před objednáním přepravy konečnou cenu za tuto přepravu a dále údaje o dopravci, kterými jsou jeho jméno a příjmení, obchodní firma nebo název, adresa sídla a identifikační číslo. V aktuálně účinném znění zákona o silniční dopravě jsou tedy pro dopravce využívající aplikaci Uber tyto povinnosti stanoveny zcela výslovně.

[43] Ze shora uvedených důvodů (neuzavření smlouvy s náležitostmi dle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě) se soud nezabýval žalobcovými odkazy na ustanovení občanského zákoníku na podporu jeho tvrzení o předpokladech pro uzavření smlouvy obecně.

[44] K odkazům na dvě usnesení Vrchního soudu v Olomouci soud uvádí, že tyto judikáty byly překonány rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016-136, podle něhož „*přeprava osob uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoliv využívají moderní technologická řešení a alternativní ekonomické formy, neznamená to automaticky, že jejich činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak*“. Tentýž soud pak pokračoval tím, že správnímu soudu rozhodujícímu o správní žalobě načrtl způsob a cestu, kterou by se měly ubírat jeho úvahy tak, že „*městský soud tedy neměl ustrnout na konstatování, že žalobce uskutečnil přepravu způsobem, který doposud není regulovaný. Měl posoudit, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje. Při odpovědi na tuto otázku bylo třeba vycházet z faktické povahy žalobcovy činnosti, o které pravidla fungování aplikace UberPOP ani jejich teoretické uchopení jako sdílené přepravy nic nevypovídají. Podstatná byla konkrétní skutková zjištění týkající se projednávané věci*“. Tento rozsudek byl vydán před uskutečněním kontrolní přepravy a lze jej označit jako určitý mezník v povědomí o tom, že se na provozování přepravy přes aplikaci Uber vztahují pravidla taxislužby podle zákona o silniční dopravě. K přestupku žalobce sice došlo jen pár dní po vyhlášení tohoto rozsudku, nicméně tento je svým obsahem relevantní pro všechny subjekty a orgány řešící právní režim přepravy osob s pomocí uvedené aplikace, a profesionál poskytující služby v tomto oboru se měl s takto zásadními judikatorními závěry seznámit. Nadto byl žalobce v řízení, v němž došlo k vydání tohoto rozsudku právně zastoupen totožným zástupcem, jakým je zastoupen žalobce v nyní projednávané věci.

[45] Jak je uvedeno výše, zdejší soud na základě zjištěných skutkových okolností dal zapravdu žalovanému, že přeprava realizovaná prostřednictvím aplikace Uber svým charakterem odpovídala poskytnutí taxislužby ve smyslu ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Tento závěr není v rozhodovací praxi správních soudů ojedinělý, jak vyplývá z četné judikatury zdejšího soudu, která je zástupci žalobce známa.

- [46] Pro úplnost soud dodává, že na povinnosti respektovat ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě by nemohlo změnit nic ani to, že žalobce měl vozidlo evidováno jakožto vozidlo bez taxametru. V daném případě však k takové skutečnosti nedošlo, neboť žalobce měl vozidlo do evidence zapsáno jako vozidlo taxislužby s taxametrem, a i z toho důvodu se na něj ustanovení § 21 odst. 3 předmětného zákona vztahovalo. Zdůraznit je pak třeba i tu skutečnost, že žalobce úspěšně složil zkoušku řidiče taxislužby, a proto si musel být vědom všech zákonných podmínek pro provozování taxislužby. Pokud tedy dopravce poskytne přepravu, která svým charakterem odpovídá „klasické“ taxislužbě, vztahují se na něj povinnosti stanovené v ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a při jejich nerespektování se dopustí příslušných přestupků.
- [47] Soud neshledal důvodnými ani námitky uvedené ve druhém žalobním bodu. V sankčních řízeních, jimž předcházela veřejnoprávní kontrola, je právě kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění základním a stěžejním důkazem. Takto zjištěný skutkový stav přitom není třeba, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona přestupkového zákona ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Rovněž z ustálené judikatury NSS (viz např. rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č.j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 30. 10. 2015, č.j. 5 Ads 92/2015-24 či ze dne 31. 7. 2019, č.j. 6 As 29/2019-32) vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn. Je třeba zdůraznit, že v projednávaném případě žalobce závěry učiněné v kontrolním protokolu nijak konkrétně nezpochybnil v tom směru, že by z podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti. Žalobce totiž svou procesní obranu směřoval toliko do roviny právní, nikoli skutkové, která byla mezi stranami nesporná. Nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, MHMP nic nebránilo vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení. Za tohoto stavu věci MHMP nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k žalobcem teprve v žalobě zmiňovanému výslechu kontrolující osoby. MHMP ani žalovanému přitom nelze v žádném ohledu vytýkat, že by se snad s navrženým výsledkem konkrétní osoby nijak nevypořádali, neboť žalobce takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sám vůbec nevznísl.
- [48] Dále se soud zabýval námitkou spočívající v porušení zásady *ne bis in idem*, kterou žalobce uplatnil ve třetím žalobním bodu. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Zásada *ne bis in idem* – tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin – je na ústavní úrovni zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z článku 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy, podle nějž „*nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“ Ačkoliv uvedená ustanovení hovoří toliko o „*trestním stíhání*“ či „*trestním řízení*“, danou zásadu je nepochybně třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích. Platnost zásady *ne bis in idem* i pro oblast správního trestání konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č.j. A 6/2003-44. Obdobné závěry plynou také z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který obecně dovozuje, že práva garantovaná Úmluvou pro řízení o trestných činech platí nejen pro řízení o činech patřících podle právních řádů smluvních

států mezi trestné činy, ale i pro činy, které orgány smluvních stran Úmluvy kvalifikují jako přestupky či jiné správní delikty, mají-li tyto delikty „trestněprávní povahu“.

- [49] Možností postihnout pachatele za tentýž čin v rámci více správních řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č.j. 9 As 67/2010-74, v němž s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (zejména rozsudek velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci Zolotukhin proti Rusku) konstatoval, že „stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“ Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011-163, dospěl k závěru, že pro určení totožnosti skutku (tedy prvku *idem*) je rozhodující skutek *de iure*. To znamená, že totožnost skutku je dána tehdy, pokud totéž právně relevantní jednání pachatele vyvolá tentýž právně relevantní následek. Skutek tedy nelze posuzovat pouze na základě skutkových okolností konkrétního případu „tak jak se stal“ (tzv. skutek *de facto*), ale vždy je nutno určitým způsobem zohlednit právní kvalifikaci dotčeného přestupku. Z toho důvodu není rozporné se zásadou *ne bis in idem*, pokud je pachatel na základě totožného jednání postižen za dva různé delikty, neboť teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.
- [50] Nejvyšší správní soud k tomu ve výše citovaném rozsudku č.j. 1 As 125/2011-163 uvedl, že „inherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či obhození zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky *ne bis in idem*, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinováni. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek“.
- [51] V řešeném případě byla se žalobcem vedena dvě řízení, a to jednak za porušení zákona o silniční dopravě zakončené prvostupňovým rozhodnutím ze 11. 7. 2018, č.j. MHMP 1090721/2018 a jednak za porušení zákona o cenách, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 28. 8. 2018, č.j. MHMP 1094996/2018 (dále jen „cenové rozhodnutí“). V obou případech byl žalobce shledán vinným a byla jí uložena pokuta. Soud považuje za nesporné, že obě řízení se vztahovala k téže kontrolní jízdě uskutečněné dne 16. 11. 2017 vozidlem Volkswagen Passat, SPZ: X, na trase z ulice M. R. do ulice S. 28 v P. v čase 10:17 – 10:25 hod. Ze znění výroku prvostupňového rozhodnutí a cenového rozhodnutí však vyplývá, že žalobci nebyly v těchto řízeních uloženy pokuty za tentýž skutek, neboť ačkoliv se jednalo o jednu kontrolní jízdu, žalobce se během ní dopustil dvou rozdílných právně relevantních skutků.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

- [52] Podle výroku prvostupňového rozhodnutí žalobce neoznačil vozidlo střešní svítlnou s nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce, a rovněž nevybavil vozidlo taxametrem. Podle výroku cenového rozhodnutí žalobce neoznačil vozidlo cenou, kterou uplatňoval v okamžiku nabídky přepravy, a rovněž nedodržel při prodeji stanovenou cenu a účtoval za poskytnutí taxislužby vyšší cenu, než byl oprávněn maximálně účtovat. Zároveň je nepochybné, že žalobce v obou případech svým jednáním porušil rozdílné okruhy zájmů chráněných zákonem, a to jednak zajistit, aby byla taxislužba provozována řádně označeným a vybaveným vozidlem ve smyslu zákona o silniční dopravě, a jednak dodržovat stanovené maximální ceny za poskytnutí taxislužby a označit vozidlo cenou za přepravu tak, aby bylo jízdné účtováno transparentním způsobem v souladu se zákonem o cenách.
- [53] Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalobce se při uskutečnění přepravy dopustil dvou rozdílných jednání, která měla za následek porušení dvou různých okruhů zájmů chráněných odlišnými zákony. Nejednalo se tak o totožné skutky, jejichž projednání ve dvou správních řízeních by bránila zásada *ne bis in idem*.
- [54] Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítal, že mu správní orgány uložily pokutu v nepřiměřené výši. Správní orgán I. stupně při zvažování výše pokuty přihlédl k obecné společenské škodlivosti jednotlivých přestupků a jejich negativním následkům jak pro spotřebitele, tak pro konkurující dopravce. Rovněž vzal v potaz, že se jednalo pouze o jednorázové porušení zákona o silniční dopravě a žalobci dosud nebyl uložen trest za přestupky související s provozováním taxislužby. Jako přítěžující okolnost hodnotil to, že dopravci provozující taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber jsou opakovaně a dlouhodobě upozorňováni na to, že mají povinnost splnit veškeré zákonné požadavky vztahující se k provozování taxislužby, přesto však nadále zásadně porušují zákon o silniční dopravě. Žalovaný se s hodnocením správního orgánu I. stupně ztotožnil, pouze snížil výši pokuty na 66.000 Kč, neboť v části řízení zastavil. Rovněž pak uvedl, že uložená pokuta svou výší odpovídá pokutám ukládaným v Praze ve 4. čtvrtletí roku 2017.
- [55] S ohledem na výše uvedené shrnutí má soud za to, že správní orgány uložily sankci v souladu se zákonnými kritérii vyjádřenými v ustanovení § 37 až § 40 přestupkového zákona, a tedy nelze souhlasit s žalobní námitkou, dle níž při určení výše pokuty nebylo přihlédnuto ke specifikům daného případu. Rovněž soud neshledal, že by byla žalobci uložena pokuta ve výši, která je oproti pokutám uložených v obdobných řízeních nepřiměřená. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal jednotnou rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně při ukládání pokut za obdobné přestupky. Soudu je přitom z rozhodovací činnosti známo, jaké pokuty jsou v obdobných řízeních ukládány, neboť dopravci používající aplikaci Uber běžně podávají správní žaloby proti rozhodnutím, jimiž je jim uložena pokuta za nedodržování zákona o silniční dopravě.
- [56] Z toho důvodu soud uvádí, že návrh na provedení dokazování rozhodnutí žalovaného v obdobných věcech ve stejném období shledal nadbytečným pro předmět projednávané věci – o výši ukládaných pokut žalovaným v tomto období má městský soud přehled z jiných věcí, které jsou u něho vedeny. Nadto sám žalobce v podané žalobě nepoukázal na jiný konkrétní případ, v němž by dopravci byla správními orgány uložena za totožná jednání spáchaná v obdobné době pokuta významně nižší. Správní praxe žalovaného se naopak soudu jeví jako stálá, přičemž sankci je třeba vždy uložit s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, a proto je určité rozmezí ukládaných sankcí a určité navyšování sankci v průběhu času naprosto logické a nutné.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

[57] Soud dále uvádí, že správní orgány nepochybily ani v tom směru, že při stanovení výše pokuty dle zákona o silniční dopravě nepřihlédly k pokutě, která byla žalobci uložena za porušení cenových předpisů. Je tomu tak proto, že v souladu s ustanovením § 37 písm. b) přestupkového zákona tato povinnost dopadá na správní orgán pouze tehdy, pokud o více skutcích nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ač tomu tak být mohlo. Společné řízení přitom v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 přestupkového zákona má být vedeno tehdy, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán. V těchto případech má správní orgán povinnost vzít v potaz správní trest uložený v jiném řízení a v souladu s absorpční zásadou uložit za oba přestupky souhrnný trest. V řešeném případě však taková situace nenastala, neboť žalobce se dopustil přestupků týkajících se různých oblastí veřejné správy, k jejichž projednání je ve druhém stupni příslušný odlišný správní orgán (Ministerstvo dopravy a Ministerstvo financí). Soud nepopírá, že pokuty uložené v rámci jiných řízení mají dopad na majetkovou situaci žalobce, a proto by k této skutečnosti správní orgány v zásadě měly přihlédnout při zhodnocení majetkových poměrů delikventa a možného likvidačního účinku pokuty. To by však žalobce musel v průběhu správního řízení tuto skutečnost namítnout a svou povinnost hradit pokutu z jiného řízení doložit. Žalobce tímto způsobem nepostupoval, a proto nelze vyčítat správním orgánům, že k pokutě uložené za porušení cenových předpisů nepřihlédly. Nadto se soud nedomnívá, že by pokuta ve výši 50.000 Kč, která byla žalobci uložena za porušení cenových předpisů, výrazným způsobem ovlivnila úvahy správních orgánů stran likvidační výše pokuty, a to tím spíše, že žalobci byla za porušení zákona o silniční dopravě nejprve uložena pokuta ve výši 70.000 Kč, kterou správní orgán I. stupně zhodnotil jako nelikvidační, a žalovaný následně tuto pokutu snížil na 66.000 Kč.

[58] Ani námitku nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí založené na úvahách žalovaného o dopravních poskytujících přepravy přes aplikaci Uber jako o organizované skupině, nepovažuje soud za důvodnou. Soudu je známo, jak se přeprava přes aplikaci Uber uskutečňuje a v rámci své rozhodovací praxe řešil četné případy, v nichž jako žalobci vystupovali právě dopravci poskytující přepravu přes tuto aplikaci, jež zastupoval totožný zástupce jako v nyní projednávaném případě, a který v nich argumentoval téměř totožně. Lze konstatovat, že tito dopravci mají totožné široké právní zázemí a zastoupení, nelze tak hovořit o činnosti nijak nepropojených samostatných dopravců. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že právě takto na tyto skutečnosti nahlížel žalovaný, byť je „neobratně“ pojmenoval slovy „organizovaná skupina“. V tomto směru pak soudu odkazuje na rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, sp.zn. C-434/15, „Uber Spain“, ve kterém tento soud konstatoval, že role aplikace Uber není omezena na pouhé zprostředkování služeb mezi řidičem a cestujícím. Soudní dvůr přitom zvážil s ohledem na stanovisko generálního advokáta, že Uber má rozhodující vliv na podmínky, za kterých řidiči poskytují své služby: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplatí řidiči, vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a chování řidičů. Právě tuto organizovanost dopravců ve svých rozhodnutích správní orgány zdůrazňovaly. Taková formulace však nečiní jeho rozhodnutí nezákonným. Soud proto neshledal v úvaze správních orgánů porušení čl. 6 Úmluvy.

[59] Soud se s žalobcem neztotožnil ani ohledně námitky o nepřiléhavosti rozsudků, na něž MHMP odkazoval při odůvodnění výše pokuty. Správní orgány žalobcem zpochybňovaným způsobem argumentačně podpořily své závěry týkající se úvahy nad

případným likvidačním charakterem pokuty ukládané žalobci. Uvedené rozsudky NSS se přitom týkaly skutků, které byly spáchány při provozování taxislužby, tedy v rámci skutkově podobného jednání. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřípustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti žalobce nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.

[60] Pokud se týká údajného neposouzení likvidačního charakteru uložené pokuty, soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou. Usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133 má v projednávaném případě v argumentaci výrazně omezenou použitelnost. Rozhodnutí sice poukazuje na to, že osobní a majetkové poměry je nutné s ohledem na možný likvidační charakter zkoumat i tam, kde sám zákon takovou povinnost nestanoví (což se v daném případě stalo, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které soud odkazuje a kde je patrné, že žalovaný tato kritéria zvažoval), zároveň však usnesení výslovně počítá s aktivitou účastníka řízení, který sám případně musí likvidační charakter konkrétně uložené pokuty namítat a spolehlivě prokázat (zejména v odvolacím řízení, kdy je mu již výše uložené pokuty známa). Nic takového však žalobce neprokázal, a neučinil tak ani v žalobě. Pro úplnost soud dodává, že odkaz žalobce na výši průměrného výdělku v oblasti podnikání, nezakládá povinnost přihlédnout k jeho osobním a majetkovým poměrům, neboť tato skutečnost nespovídá ani o jeho příjmech, ani o jeho celkových majetkových poměrech. Za účelem řádného posouzení likvidačního účinku pokuty měl žalobce zejména předložit dokumenty prokazující jeho vlastní majetkové poměry, neboť pouze na jejich podkladě bylo možné provést konkrétní zhodnocení ekonomických dopadů uložené pokuty. Tímto způsobem však žalobce v průběhu správního řízení nepostupoval a ani v navazujícím soudním řízení nepředložil žádné podklady stran svých příjmů a celkové majetkové situace. Nadto je třeba zdůraznit, že údaje ohledně průměrného příjmu řidičů osobních vozidel nejsou rozlišeny podle místa podnikání, neboť je nepochybné, že průměrný výdělek řidičů v Praze (tedy i žalobce) bude vyšší oproti jiným místům v České republice.

[61] Dle soudu neobstojí ani další dílčí námitka, jíž žalobce brojil proti tomu, že správní orgány nezohlednily při stanovení výše sankce nepřiměřenou délku řízení. NSS v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Zdejší soud poukazuje např. na závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 56/2019-28, dle nichž „*Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení.“ Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. Jakkoli překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu představuje vadu správního řízení, a tento postup rozhodně nelze označit za správný, tak nicméně bez dalšího nepůsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemusí být ani automaticky zohledněno při stanovení výše pokuty. Žalobce navíc žádnými zákonnými prostředky podle správního řádu, resp. s.ř.s., proti nečinnosti žalovaného nebrojil. Žalovaný nepovažoval několikaměsíční průtahy (od vydání prvostupňové rozhodnutí do vydání napadeného rozhodnutí uplynul rok) za relevantní okolnost pro určení výše trestu, ačkoliv k jejich vzniku žalobce nepřispěl. Podle soudu se nejednalo o průtahy takové intenzity či rozsahu, které mohly či měly v přestupkovém řízení ovlivnit výši sankce.

[62] Dále je nutné připomenout, že odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty nemůže omlouvat a tolerovat deliktní jednání – smyslem posuzování ekonomické situace delikventa je to, aby uložený trest neznamenal fakticky jeho likvidaci. Toto posuzování však rozhodně nelze chápat tak, že jakýkoliv nepříznivý ekonomický následek do majetkové sféry delikventa znamená, že pokutu nelze uložit. Pokuta je trestem a jedním z jejích aspektů je mj. ekonomicky znevýhodnit ty subjekty, které porušují právní povinnosti, a zamezit tak získání konkurenční výhody na úkor ostatních subjektů působících na totožném trhu.

[63] K návrhu na moderaci sankce soud uvádí, že podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23 (č. 2672/2012 Sb. NSS), smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto v případě relativně nízkých sankcí bude moderace ze strany správního soudu málo častá. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36 (č. 2671/2012 Sb. NSS) plyne, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti. Jak již bylo uvedeno výše, žalobci byla uložena pokuta v relativně nízké výši, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci nebyly splněny, neboť se nejedná o sankci zjevně nepřiměřené výše.

[64] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.

[65] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 3. června 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.