



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **M. F.**, narozený X, IČO: X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2019, č. j. MF-12356/2017/1603-3/2032,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 1. 2019, č. j. MF-12356/2017/1603-3/2032 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále také „magistrát“) ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 476096/2017, sp. zn. S-MHMP 1941115/2016 ODA-TAX (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím magistrátu byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za správní delikty podle § 16 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. h) zákona č. 526/1990 Sb., zákona o cenách (dále jen „zákon o cenách“), kterých se dopustil jako řidič taxislužby dne 5. 10. 2016 při těžé jízdě a na těžé trase ul. Jana Želivského 35, Praha 3 - ul. Malletova 4, Praha 9.
3. Správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách se měl dopustit tím, že nedodržel při prodeji úředně stanovenou cenu a účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem Mercedes, SPZ: X, ul. Jana Želivského 35, Praha 3 - ul. Malletova 4, Praha 9 (vzdálenost 2,99 km) částku 153,89 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby (dále jen „nařízení HMP“), byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 130 Kč, a to při použití sazby s maximálními dílčími položkami: nástupní sazba 40 Kč, cena za 1 km 28 Kč a čekání za 1 min. 6 Kč.
4. Správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách se dopustil tím, že dne 5. 10. 2016 po poskytnuté taxislužbě vozidlem Mercedes, SPZ: X, na trase ul. Jana Želivského 35, Praha 3 - ul. Malletova 4, Praha 9, bylo zjištěno, že porušil povinnost při označování zboží cenami dle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, neboť při provozování taxislužby neoznačil vozidlo taxislužby cenou, kterou uplatňoval v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve rekapituloval předchozí průběh řízení a shrnul odvolací námitky žalobce uplatněné vůči prvostupňovému rozhodnutí.
6. K *první odvolací námitce*, že služba Uber nebyla v rozhodné době zákonným způsobem omezena, a proto nelze žalobce penalizovat, neboť taxislužbu neprovozoval, žalovaný uvedl, že na přepravu zprostředkovanou prostřednictvím aplikace Uber je s ohledem na to, že takový způsob přepravy není upraven zvláštním předpisem, nutné nahlížet jako na běžnou taxislužbu. V případě nedodržení zákonných podmínek pro výkon taxislužby pak lze posuzovat přestupek dopravce podle zákonných ustanovení upravujících výkon taxislužby. K odkazu žalobce na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38, žalovaný uvedl, že byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, zrušen pro nezákonnost, a proto z něho nelze dovozovat žádné závěry.
7. Ke *druhé odvolací námitce*, že žalobce provozoval přepravu na základě předchozí písemné smlouvy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“) a nejednalo se tedy o klasickou taxi přepravu, žalovaný uvedl, že nelze na smlouvu o přepravě uzavřenou prostřednictvím aplikace Uber nahlížet jako na písemnou smlouvu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, neboť žalobce během kontroly a ani dodatečně nedoložil smlouvu o přepravě v písemné formě obsahující všechny náležitosti dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě a ani z potvrzení o jízdě, které bylo svědkům dodatečně zasláno na e-mail, tyto náležitosti nevyplývají. Žalovaný poukázal na právní úpravu občanského zákoníku a zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu s tím, že údaj o jméně a příjmení v elektronické podobě uvedený a

zadaný v softwarové aplikaci a jeho prosté „odkliknutí“ cestujícím nelze považovat za elektronický podpis. Žalovaný dále citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon o silniční dopravě a další související zákony, podle níž je zjevné, že i úmysl zákonodárce, který výjimky související s výkonem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy stanovil, směřoval na jiný okruh přeprav, než jsou přepravy objednané bezprostředně před zahájením jízdy prostřednictvím mobilní aplikace. Pokud uživatel mobilní aplikace objedná přepravu a vzápětí je přeprava fakticky realizována, byla tato objednávka učiněna bezprostředně před zahájením přepravy a tato skutečnost sama o sobě vylučuje aplikaci § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.

8. Ke *třetí odvolací námitce*, že to nebyl žalobce, kdo cestujícímu vyúčtoval jízdné, neboť cena je stanovena aplikací Uber v závislosti na ujetých kilometrech, době čekání a počtu online uživatelů aplikace Uber a podléhá odsouhlasení cestujícím, přičemž jízdné je hrazeno nikoliv dopravci, ale společnosti provozující aplikaci Uber, žalovaný uvedl, že z potvrzení o jízdě je naopak zřejmé, že prodávajícím „taxislužby“ byl žalobce (viz „*Vezl/-a tě M.*“). Žalovaný konstatoval, že na faktuře je uvedeno, že je vydaná společností Uber B.V. jménem M. F., včetně jeho adresy trvalého pobytu, IČO a DIČ. Pokud se žalobce smluvně dohodl se zprostředkovatelem – společností Uber, že se bude řídit kalkulací ceny vypočtenou aplikací, jde o jeho osobní rozhodnutí, přičemž nemůže následně argumentovat, že cenu jízdy nemohl ovlivnit. Skutečnost, zda bylo zaplacené jízdné žalobci uhrazeno přímo, či prostřednictvím společnosti Uber, není relevantní.
9. Žalovaný ke *čtvrté odvolací námitce* ohledně porušení zásady zákazu dvojího trestání, když žalobce byl za uvedenou jízdu sankcionován v rámci řízení sp. zn. S-MHMP 1941112/2016 ODA TAX, vedeném pro správní delikty podle zákona o silniční dopravě, žalovaný uvedl, že v rámci uvedeného správního řízení byly projednávány správní delikty žalobce podle zákona o silniční dopravě, nikoliv podle zákona o cenách. Oba případy sice mají základ ve stejném skutkovém ději, jímž je kontrolní jízda uskutečněná dne 5. 10. 2016 na trase ul. Jana Želivského 35, Praha 3 – ul. Malletova 4, Praha 9, avšak nejedná se o totožné skutky, neboť vymezení každého z uvedených skutků je odlišné vzhledem k různým právním následkům popsání jednání. V případě skutků, kterými došlo k naplnění skutkové podstaty deliktů podle zákona o silniční dopravě, je podstatné, že vozidlo taxislužby nebylo v době kontroly označeno střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI, jménem a příjmením dopravce a taxametrem, a že vozidlo nebylo vybaveno aktuálním výpisem z evidence vozidel taxislužby, kdy účelem ustanovení, která sankcionují uvedená jednání, je především zájem na dodržení rovných podmínek pro řádný výkon taxislužby, neboť řidič, který uvedená pravidla porušuje, je zvýhodněn v porovnání s řidiči, kteří je dodržují. V případě skutků, kterými došlo k naplnění skutkové podstaty správních deliktů podle zákona o cenách, je potom podstatné, že žalobce požadoval za jízdu vyšší částku, než je částka odpovídající regulované ceně na území hlavního města Prahy, a že vozidlo nebylo označeno ceníkem v souladu s cenovými předpisy, kdy účelem ustanovení, která sankcionují uvedená jednání, je především zájem na ochraně osob, které služeb taxi využívají.
10. K *páté odvolací námitce* ohledně nepřiměřenosti výše pokuty žalovaný konstatoval, že magistrát výši sankce dostatečným způsobem odůvodnil. Za porušení cenových předpisů byla žalobci uložena sankce ve výši 5 % maximální horní sazby za delikt nejpřísněji trestný, kdy v případě správních deliktů podle § 16 odst. 1 písm. b) a h) zákona o cenách je

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

horní hranice peněžité pokuty shodně 1 000 000 Kč. Závažnějším z obou deliktů je dle názoru žalovaného delikt podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách. Pokud jde o pokutu ve výši 70 000 Kč za delikty dle zákona o silniční dopravě, žalovaný uvedl, že se jedná o správní delikty nikoliv na úseku regulace cen, ale na úseku silniční dopravy, které byly projednávány v samostatném správním řízení. Jelikož se jednalo o porušení jiného právního předpisu, magistrát nemohl uložení pokuty ve výši 70 000 Kč v řízení o porušení cenových předpisů zohlednit už jen z důvodu, že rozhodnutí ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 471719/2017, kterým byla pokuta uložena, nebylo v době vydání prvostupňového rozhodnutí pravomocné. Ani v odvolacím řízení nebylo zohlednění možné, neboť Ministerstvo financí není ve věcech správních deliktů podle zákona o silniční dopravě věcně příslušné.

11. Žalovaný konstatoval, že výše pokuty byla magistrátem dostatečně a přiměřeně odůvodněna, neboť kromě výše předražení, které činilo 18 % maximální ceny jízdného, přihlédl zejména k závažnosti správních deliktů. Žalovaný dále posoudil výši uložené pokuty v souladu s § 112 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a konstatoval, že výši pokuty ani věc samotnou není nutno nově posoudit dle právních norem účinných od 1. 7. 2017, jelikož tato právní úprava není pro žalobce příznivější tak, jak to pro nové posouzení věci vyžadují citovaná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný závěrem konstatoval, že porušení cenového předpisu je svědeckými výpověďmi spolehlivě prokázáno, a proto prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

III. Žaloba

12. Žalobce v *prvním žalobním bodě* namítl nezákonné zahájení a provedení kontroly. Nezákonnost kontroly spatřuje v tom, že kontrola byla provedena cestujícími figuranty v postavení přizvaných osob, neboť zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“) dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly pak může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující), a to za přesně daných zákonných podmínek, přičemž kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu pouze za stanovených podmínek. Není však možné z podstaty institutu přizvané osoby tuto využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol (zahájení kontroly). K tomu žalobce odkázal na komentář ke kontrolnímu řádu [Jemelka L., Vetešník P., Libosvár O.: Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 290 s.] podle něhož: „*Ačkoliv to není v § 6 KŘ výslovně uvedeno, přizvaná osoba práva a povinnosti odvozuje od kontrolního orgánu, respektive od kontrolujícího, a tím by měl být proto při kontrole vždy přítomen.*“. V případě kontroly žalobce se z protokolu o kontrole podává, že kontrola byla zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup (zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení, takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Nad to nebylo magistrátem prokázáno, zda byla účast přizvaných osob na kontrole žalobce potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly, jak normuje § 6 odst. 1 kontrolního řádu. Žalobce namítl, že jelikož byla kontrola

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

provedena nezákonně od prvopočátku, nelze na takových závěrech postavit správní rozhodnutí o prokázání viny a stanovit trestní sankci.

13. Ve *druhém žalobním bodě* žalobce namítl, že nesouhlasí s výkladem žalovaného, podle něhož je nutné na přepravu zprostředkovanou prostřednictvím aplikace Uber nahlížet jako na běžnou taxislužbu. K tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38. Státní instituce nebyly v době spáchání správního deliktu jednotné ohledně nahlížení na aplikaci Uber, kdy nebylo a dosud není najisto postavena otázka, zda uskutečněná přeprava prostřednictvím aplikace Uber je taxislužbou či nikoliv. Žalobce má za to, že v daný moment taxislužbu nevykonával, a proto jej nelze penalizovat podle zákonných ustanovení upravující výkon taxislužby. Nelze se totiž ztotožnit se zjednodušeným argumentem žalovaného, který s odstupem více než 2 let hodnotil situaci v roce 2016 pohledem z roku 2019, takto žalovaný jako správní orgán trestní při posuzování viny a trestu za domnělé protiprávní jednání postupovat nemůže a konal nezákonně. Navíc občasnou přepravu prostřednictvím aplikace Uber nelze posuzovat jako taxislužbu též z důvodu, že zde existují podstatné rozdíly. První rozdíl spočívá v občasném a nepravidelném charakteru používání aplikace Uber, která nesloužila k obživě žalobce. Za druhý rozdíl lze považovat uzavřený okruh uživatelů aplikace Uber na straně řidičů i dalších cestujících, kteří se v aplikaci musí před jejím využitím nejprve registrovat, a znají tedy svou totožnost. Z aplikace jim je zároveň patrné, kolik prostředků na danou jízdu přispějí, popř. kolik jim bude přispěno. Při použití aplikace Uber proto nepřipadá v úvahu rizikové nastoupení do neznámého vozidla neznámé osoby za neznámou cenu odvozu, jako je tomu v případě taxislužby.
14. Ve *třetím žalobním bodě* žalobce namítl, že i pokud by se jednalo o taxislužbu, nebylo by jeho jednání v rozporu s právními předpisy, neboť by se jednalo o smluvní přepravu dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Otázka písemnosti je zachována v podobě elektronických údajů uložených v rámci aplikace Uber, kde je zaznamenáno, kdo si přepravu objednal, kdo byl dopravce, odkud kam přeprava proběhla s přesně na mapě vyznačenou trasou a kolik byla cena jízdného. Cestující objedávající přepravu předem musí odsouhlasit odhadovanou cenu jízdného resp. rozpětí maximální ceny, která může být cestujícímu za přepravu účtována. Uživatel aplikace Uber nemá možnost cenu jízdného ovlivnit, neboť je určena smluvně. Ani žalobce neurčuje cenu za přepravu volnou úvahou, neboť cena přepravy je určována aplikací Uber v závislosti na ujetých kilometrech, dobou čekání a počtu online přihlášených uživatelů softwarovou aplikací Uber a podléhá odsouhlasení cestujícím. Navíc jízdné je hrazeno společnosti provozující aplikaci Uber a žalobci je následně ze strany společnosti aplikace vyplacena pouze poměrná část. Písemnost smlouvy o přepravě je zachována v podobě údajů uložených v rámci aplikace, v nichž jsou identifikováni společnost Uber, dopravce i odběratel služby nezaměnitelným způsobem. Výjimkou může být zneužití cizích údajů, což se však může stát i v případě smlouvy uzavírané v listinné podobě. Ustanovení § 562 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že písemná forma je zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby. V žádném právním předpise pak není stanoveno, že by měla být smlouva o přepravě dle § 21 písm. 4 zákona o silniční dopravě podepsána uznávaným elektronickým podpisem nebo zaručeným elektronickým podpisem. I jen prosté uvedení jména a příjmení v elektronické aplikaci a vyplnění dalších údajů má za následek platné uzavření písemné smlouvy dle § 21 písm. 4 zákona o silniční dopravě, neboť k platnému písemnému právnímu jednání dle §

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

561 odst. 1 občanského zákoníku postačuje, že podpis může být nahrazen mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé. Žalobce namítl, že z důvodové zprávy naopak vyplývá, že zákonodárce měl za cíl dbát ochrany spotřebitele, což je u aplikace Uber splněno, jelikož spotřebitel má již před jízdou možnost se seznámit se všemi náležitostmi poskytnuté služby, tedy i s cenou, čímž nemůžou být práva spotřebitele porušena.

15. Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobce namítl porušení zásady *ne bis in idem*, neboť má zato, že byl za jeden skutek potrestán dvakrát. Poprvé rozhodnutím magistrátu ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 471719/2017, kdy správní delikty vyplývající z porušení povinností dle zákona o silniční dopravě vyplývají ze stejného skutkového základu a byla mu uložena sankce ve výši 70 000 Kč za porušení zákona o silniční dopravě, které bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 16. 5. 2017, č. j. 37/2017-190-TAXI/3. Druhé rozhodnutí (tj. žalobou napadené rozhodnutí) trestající ho na základě stejného skutkového základu je proto porušením zásady zákazu dvojího trestání. Tím byla porušena elementární zásada trestního práva – nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin, která je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Jedná se zde o totožnost skutku, kterou je třeba vyložit nejen ve smyslu trestněprávním dovozovaným v České republice, ale též s ohledem na pojem vykládaný ESLP, kdy přestupkové jednání žalobce je podřaditelné pod trestní sankcionování ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Správní orgány ukládající sankce za správní delikty, které jsou spáchány jedním skutkem, tak musí přihlídnout k výši jednotlivých sankcí a k tomu, aby nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobce je nyní za jeden skutek pokutován ve výsledku ve výši 120 000 Kč, přičemž taková výše je pro něho již likvidační.
16. Žalobce v *pátém žalobním bodě* namítl, že nesouhlasí s výší uložené sankce, a to i s ohledem na délku řízení. Žalobce namítl, že výše sankce je zcela nepřiměřená dovozovanému porušení objektu, který je předmětnou právní úpravou chráněn, neboť je sankcionován trestem 50 000 Kč za překročení „úřední“ ceny o 23,89 Kč. Sankce je též zcela zjevně nepřiměřená poměrům žalobce, které ve správním řízení řádně doložil. Magistrát však žalobce k prokázání jeho majetkových poměrů vyzýval toliko formálně, neboť jeho majetkové poměry nikterak nepromítl do úvahy o výši pokuty. V daném případě je žalobce postihován za jeden skutkový základ sankcemi ve výši 70 000 Kč a 50 000 Kč, ačkoliv magistrát ani v jednom z rozhodnutí nezohlednil jejich vzájemnou korelaci, přitom se jedná o sbíhající správní delikty. Správní orgány ukládající sankce za přestupkové jednání pachatelů pak musí postupovat tak, aby byla respektována a chráněna osobní svoboda pachatelů s ohledem na celkovou délku řízení. Pro procesní postupy správních orgánů jsou stanoveny zákonem lhůty, obecně 30 dnů, resp. 60 dnů. Žalobce měl spáchat správní delikt dne 5. 10. 2016, začal být stíhán dne 16. 1. 2017, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2017, napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 1. 2019, žalobce byl tedy odsouzen po více než 2 letech, i když jsou v zákoně stanoveny zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí. Z průběhu řízení vyplývá, že žalovaný zatížil řízení nepřiměřenou délkou řízení, čímž porušil právo žalobce na spravedlivý proces v rámci práva na projednání správní věci v přiměřené době. K nepřiměřeně dlouhému řízení tak mělo být přihlídnuto při stanovení výše sankce, k čemuž žalobce odkázal např. na rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 30 Cdo 3300/2013, nebo sp. zn. 30 Cdo 2742/2009, či rozsudek ESLP ze dne 15. 7. 1982, ve věci *Eckle proti Německu*, stížnost č. 8130/78, odst. 66.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

17. Na základě uvedených námitek žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud napadené rozhodnutí nezrušil, požadoval, aby soud změnil výši uložené sankce (tzv. návrh na moderaci sankce).

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný k *prvnímu žalobnímu bodu* odkázal na rozhodování Nejvyššího správního soudu, který co do obsahu stejných námitek opakovaně dospěl k ustálenému závěru, že přizvaná osoba může vykonávat kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (k tomu odkázal na rozsudky ze dne 28. 11. 2018, č. j. 6 As 317/2018 - 40, 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 175/2018-26, či ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36), přičemž upozornil, že daná judikatura musela být právnímu zástupci žalobce známa, neboť v některých řízeních vystupoval. Žalovaný uvedl, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. V zájmu dosažení účelu kontroly (např. proto, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, a tudíž byl řádně zjištěn skutkový stav) může k účasti na kontrole využít přizvanou osobu, která nemůže provést celou kontrolu, je však oprávněna učinit jednotlivý kontrolní úkon. Nejvyšší správní soud připustil, že přizvané osoby mohou provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího, a že takový úkon lze považovat za potřebný k dosažení účelu kontroly.
19. Žalovaný k *druhému žalobnímu bodu* uvedl, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38, o který žalobce opřel argumentaci, byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, zrušen pro nezákonnost, přičemž to muselo být právnímu zástupci žalobce též známo, neboť v řízení vystupoval. Žalovaný odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2019, č. j. 11 A 128/2017 - 55, a ze dne 26. 2. 2019, č. j. 11 A 105/2017 - 48, v nichž soud naopak konstatoval, že se v případě služby Uber o taxislužbu ve smyslu zákona o silniční dopravě jedná, čemuž nasvědčuje i rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elitè Taxi v. Uber Systems Spain SL*, který zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber spolu se samotnými přepravními službami řidičů označil za službu v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.
20. Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že se s předmětnou námitkou již obsáhle vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a proto na něj odkázal.
21. Žalovaný ke *čtvrtému žalobnímu bodu* uvedl, že oba odkazované správní delikty žalobce mají sice základ ve stejné kontrolní jízdě uskutečněné dne 5. 10. 2016 na trase ul. Jana Želivského 35, Praha 3 - ul. Malletova 4, Praha 9, avšak nejedná se o totožné skutky a ohledně jejich odlišných účelů zopakoval argumentaci z napadeného rozhodnutí. Žalovaný doplnil, že by byl povinen výši sankce uložené v rámci řízení o porušení povinnosti dle zákona o silniční dopravě zohlednit v rámci řízení o porušení zákona o cenách pouze za situace, kdy by musel aplikovat absorpční zásadu. Absorpční zásadou se však žalovaný nemusel zabývat, neboť se jednalo o porušení právních povinností vyskytujících se v jiné oblasti veřejné správy, a o těchto deliktech tak nemuselo být vedeno společné řízení. Žalovaný navíc není ve věcech správních deliktů podle zákona o silniční dopravě věcně

příslušný jako odvolací orgán a společné řízení proto vedeno být nemohlo. Odvolání proti rozhodnutí magistrátu o správních deliktech dle zákona o silniční dopravě je projednáváno Ministerstvem dopravy nezávisle na řízení o porušení cenových předpisů. Stejně žalovaný projednává odvolání proti rozhodnutí o porušení cenových předpisů nezávisle na případném řízení o správních deliktech dle zákona o silniční dopravě. Z hlediska řízení o porušení cenových předpisů se zásada absorpce na správní delikt podle zákona o silniční dopravě nevztahuje, což lze analogicky dovodit z § 57 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „přestupkový zákon“). Tato skutečnost vyplývá i z novější úpravy § 88 odst. 1 ve spojení s § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

22. K *pátému žalobnímu bodu* žalovaný označil odůvodnění týkající se výše uložené sankce za dostatečné a uvedl, že je nutné zohlednit též skutečnost, že se žalobce svým jednáním dopustil více správních deliktů. Žalovaný je toho názoru, že uložená sankce, která dosahuje výše 5 % horní zákonné sazby, nemůže být označena za nepřiměřenou, a to ani s odkazem na délku předmětného správního řízení.
23. S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Další podání žalobce

24. Žalobce v podání ze dne 12. 10. 2021 rozvedl žalobní bod, týkající se porušení zásady *ne bis in idem* když namítal, že žalobce byl za jednání, které uskutečnil dne 5. 10. 2016 [tj. skutek], byl uznán vinným rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 3. 2017 čj. MHMP 471719/2017, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 16. 5. 2017, čj. 37/2017-190-TAXI/3, kdy byl žalobci pravomocně uložen správní trest pokuty ve výši 70 000 Kč za spáchání přestupků zákona o silniční dopravě, a to: podle ust. § 35 odst. 1 písm. e), podle ust. § 35 odst. 1 písm. e) a také podle ust. § 35 odst. 2 písm. r) zákona o silniční dopravě. V dané věci tedy byl sankcionován za shodné jednání, za které již byl odsouzen, a byla mu vyměřena mu pokuta ve výši 70 000 Kč v jiném přestupkovém řízení podle zákona o silniční dopravě. Uvedené žalovaný nezohlednil a tím je jím uložená sankce v této věci nezákonná. Žalobce tvrdí, že napadeným rozhodnutím byl odsouzen za jeden skutek dvakrát a je nerozhodné, že se jedná o přestupky uložené jednou podle zákona o silniční dopravě a jednou podle zákona o cenách. Žalobce je totiž trestán za jedno jediné jednání, tedy jeden skutek. V této argumentaci vychází z obecné zásady zásady *ne bis in idem* – tedy práva nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin, která vychází jak Listiny základních práv a svobod, tak i z judikatury Nejvyššího správního soudu pro oblast správního trestání (rozsudek čj. A 6/2003–44 , č. j. 8 As 399/2018–33). Obdobné závěry plynou také z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP), podle níž je výklad totožnost skutku poněkud odlišný (viz rozsudky ESLP ve věci Zolotukhin proti Rusku a ve věci A a B proti Norsku, kde ESLP odmítl posuzovat skutek pouze z pohledu právní kvalifikaci skutku. Pojem skutku nelze vykládat prizmatem *de iure*. Žalobce upozornil na nejednotnou soustavu správně-trestních tribunálů, na neexistenci jednotného kodexu přestupků, a tedy na určitý vnitrostátní problém v právním řádu České republiky, kdy některé přestupky vycházející z jednoho skutku řeší různé věcně příslušné správní orgány, což nemůže jít k tíži obviněného.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

25. Žalobce namítal, že i kdyby žalovaný posuzoval podstatu totožnosti skutku odlišně od pojmu *totožnost skutku* uvedeného v Úmluvě tak, že bude odlišovat určitý konkrétní skutkový děj (*skutek de facto*) na základě jeho právně významných následků (*skutek de iure*), je žalovaný povinen při stanovení správního trestu a jeho výše dbát zásad zakotvených v právním řádu, zejména pak zásad pro ukládání trestů při souběhu přestupků. V tomto směru žalobce poukázal na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, že při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009–62, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017–62, odstavce 22 až 31). V souladu se závěry judikatury pak není pro trestání souběhu trestných činů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009–62 nebo ze dne 19. 12. 2018, čj. 1 As 278/2018–87). Dle žalobce žalovaný musí při stanovení správního trestu a jeho výše přihlédnout s použitím zásady pro ukládání sbíhajících se přestupků k pravomocně uložené pokutě, uložené jiným správním orgánem podle zákona o silniční dopravě vycházející ze stejného jednání. Musí tak učinit z úřední povinnosti a nemůže toto odmítnout poukazem na skutečnost, že není věcně příslušný ve věcech přestupků podle zákona o silniční dopravě, toto nemá na postup žalovaného žádný vliv, jde-li o pokutě za sbíhající se přestupky. Žalovaný, když rozhodoval v této věci již po rozhodnutí magistrátu a také Ministerstva dopravy o přestupcích podle zákona o silniční dopravě, měl toto při úvahách o uložení správního trestu a jeho výši zohlednit. Nebyly tak dodrženy zásady pro ukládání trestu, a tím je napadené rozhodnutí stiženo nezákonností.

VI. Jednání před soudem

26. Při jednání před soudem zástupce žalobce přednesl a rekapituloval rozvedení žalobního bodu v podání ze dne 12. 10. 2021 ohledně aplikace zásady *ne bis in idem*, zdůraznil nezbytnost posuzovat jednání žalobce jako jeden skutek ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, poukázal na rozhodování ESLP a vývoj judikatury tohoto soudu od rozsudku ve věci Zolotukhin proti Rusku s tím, že ohledně argumentace k souběhu skutků a s přihlédnutím k tomuto rozsudku vznikly nejasnosti ohledně dosavadních náhledů na různých právních fórech a ostatně i u Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 8 As 399/2018-33, ze dne 13. 2. 2020, který přistoupil k posuzování věci i z hlediska rozsudku A a B proti Norsku. Žalobce je toho názoru, že i přes posun v pozdější judikatuře měl žalovaný v napadeném rozhodnutí přihlédnout k již uloženému trestu za jiný přestupek, když tomu nebránila skutečnost, že ve věci rozhodovaly jiné správní orgány (ministerstva) a dle jiných právních předpisů a poukázal na nezbytnost součinnosti, resp. spolupráce správních orgánů. Žalobce poukázal na aktuální rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2021, č. j. MF-32405/2019/16-2131 ve věci přestupku jiného dopravce, z něhož dovozuje změnu správní praxe, kdy při stanovení výše pokuty již žalovaný zohledňoval okutu uloženou Ministerstvem dopravy. Při jednání zástupce žalobce navrhl provedení dokazování 2 rozhodnutími. Rozhodnutím, jímž byla žalobci v jiném řízení o přestupku dle silničního zákona uložena pokuta ve výši 70 000 Kč, s tvrzením, že tato pokuta nebyla dle zásady „ne bis in idem“, resp. namítané zásady absorpce zohledněn a dále rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2021, č. j. MF-32405/2019/16-2131 k prokázání změny správní praxe žalovaného.

27. Zástupce žalovaného poukázal na to, že Městský soud v Praze již ve svých rozsudcích posuzoval souběh přestupkového jednání a přisvědčil žalovanému, že jím aplikovaný postup je v souladu se zákonem. Uvedl, že žalobce zaměňuje totožnost skutku ze zjištěných odlišných pochybení, správní orgán nemohl zohlednit rozhodnutí, které nenabývalo právní moci a správní soudy nemohou zohlednit rozhodnutí, která nebyla napadena žalobou. Žalovaný dále vysvětloval, že při zohlednění pokuty dle zákona o silniční dopravě Ministerstvem dopravy, kterou by bylo možné uložit do výše 500 000 Kč a při součtu obou sankcí (50 000 a 70 000 Kč) by pokuta ve výši 12 % pořád nebyla nepřiměřená a nebyla by likvidační. Zástupce dále reagoval na žalobcovo tvrzení o změně správní praxe žalovaného s tím, že žalobcem uváděné rozhodnutí sice v odůvodnění obsahuje větu s odkazem na zohlednění jiné sankce, avšak toto je uvedeno nešťastně, když je zřejmé, že k úvahám o snížení sankce vedly jiné důvody a v rozhodnutí je uvedeno, že jde o rozhodnutí vydané v jiném správním řízení.
28. Soud vešel na návrh žalobce a provedl dokazování rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 16. 5. 2017, č. j.- 37/2017-190-TAXI/3 a rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2021, č. j. MF-32405/2019/16-2131 ve věci přestupku jiného dopravce a skutečnosti z nich zjištěné vypořádal níže v rámci skutkového a právního zhodnocení žalobních námitek.

VII. Obsah správního spisu

29. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
30. Dne 5. 10. 2016 od 21:48 do 21:53 hodin byla dvěma zaměstnancům Magistrátu hlavního města Prahy (M. J. a M. F.) poskytnuta přeprava sjednaná přes mobilní aplikaci Uber, formou UberBlack, vozidlem černý Mercedes Benz, SPZ: X, a to z ulice Jana Želivského 35, Praha 3 do ulice Malletova 4, Praha 9; vozidlo v době přepravy řídil žalobce. O uskutečnění přepravy obou zaměstnanců byl vypracován dne 31. 10. 2016 kontrolní protokol č. C/20161005/2/Ry, a to na základě informací o uskutečnění přepravy, které kontrolnímu pracovníkovi Mgr. D. R. předali tito cestující, jež přepravu podstoupili a jež vypracovali záznam z kontrolní jízdy ze dne 5. 10. 2016. Z kontrolního protokolu č. C/20161005/2/Ry ze dne 31. 10. 2016 vyplývá, že došlo k porušení cenových předpisů tím, že řidičem byla požadována cena, která není v souladu s cenou úředně stanovenou dle § 5 odst. 2 zákona o cenách, kterou cestující zaplatili a dále tím, že vozidlo řidiče nebylo viditelně označeno žádnou informací o cenách (ani na vozidle ani ve vozidle nebyla žádná informace o cenách ani ceník) a dopravce tak porušil svou povinnost, když neoznačil zboží cenou, kterou uplatňuje v okamžiku nabídky vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám a ani nezpřístupnil na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o cenách. Přeprava uskutečněná na trase z ulice Jana Želivského 35, Praha 3, přes Basilejské náměstí, ulice Jana Želivského, Pod Krejčárkem, Novovysočanskou a Skloněnou do ulice Malletova 4, Praha 9, byla dlouhá 2,99 km, přičemž doba jízdy činila 5 min. a skutečná doba čekání činila 1 min. Žalobce jako řidič a dopravce po cestujících požadoval částku ve výši 153,89 Kč, kterou cestující zaplatili. Celková účtovaná cena přepravného na území hlavního města Prahy při dodržení maximálních cen stanovených nařízením HMP na uvedené trase měla činit maximálně částku ve výši 130 Kč. Žalobce tak překročil maximální cenu jízdného o 23,89

KČ. Žalobce byl držitelem průkazu řidiče taxislužby č. 044810 s platností do 27. 1. 2020, vydaného Magistrátem města Kladna.

31. Žalobce podal proti kontrolnímu protokolu dne 16. 11. 2016 námitky. Uváděl, že v době provedení kontroly nevykonával taxislužbu, nýbrž sdílenou přepravu, která není právním předpisem omezena, kdy cena za sdílenou přepravu je ryze smluvní a cestující byli předem informováni o odhadované ceně skrze aplikaci Uber. Dne 16. 1. 2017 bylo vydáno oznámení o zahájení správního řízení, které bylo žalobci doručeno dne 17. 1. 2017. Dne 18. 1. 2017 zaslal žalobce návrhy na dokazování – výsledky svědků, jež provedli kontrolní jízdu, a předložil daňové přiznání za rok 2015, podle něhož měl za rok 2015 příjem ve výši 227 834 Kč, neboť v té době neměl k dispozici zpracované daňové přiznání za rok 2016 (zákonná povinnost k podání daňového přiznání je do 31. 3. 2017). Žádné další příjmy, výnosy, plnění či dávky žalobce nemá. Ohledně movitého a nemovitého majetku uvedl, že vlastní vozidlo Mercedes Benz reg. zn. X, které splácí pomocí leasingu měsíčními splátkami ve výši 13 769 Kč, vlastní ve společném jmění manželů rodinný dům, na němž vázne hypoteční úvěr celkově ve výši 2 380 00 Kč, dosud nesplacená část činí cca 1,7 mil. Kč. Dalšími výdaji žalobce jsou sociální a zdravotní pojištění ve výši cca 5 000 Kč měsíčně, výdaje na mobilní telefon ve výši 2 600 Kč měsíčně, výdaje na domácnost ve výši cca 15 000 Kč měsíčně a vyživovací povinnost vůči svému synovi (narozenému dne 21. 12. 2011) a své manželce, se kterými žije ve společné domácnosti.
32. Dne 16. 3. 2017 byli vyslechnuti jako svědci oba zaměstnanci magistrátu, jež provedli dne 5. 10. 2016 kontrolní jízdu vozidlem žalobce. Dne 16. 3. 2017 bylo vydáno oznámení o ukončení dokazování, které bylo žalobci doručeno téhož dne. Dne 29. 3. 2017 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí.
33. Dne 30. 3. 2017 podal žalobce blanketní odvolání, jež odůvodnil podáním ze dne 31. 3. 2017. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný zamítavě napadeným rozhodnutím.

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
35. Žaloba není důvodná.
36. Podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách, ve znění ve znění účinném ke dni spáchání správního deliktu se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že nedodrží při prodeji úředně stanovenou cenu podle § 5 odst. 1.
37. Podle § 5 odst. 1 zákona o cenách úředně stanovené ceny jsou ceny určeného druhu zboží stanovené cenovými orgány jako maximální, pevné nebo minimální. Podle odst. 2 citovaného ustanovení maximální cena je cena, kterou není přípustné překročit.
38. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách se za správní delikt uloží pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b).

39. Podle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že poruší některou z povinností stanovených v § 13 odst. 2 až 11 při označování zboží cenami.
40. Podle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách je prodávající povinen při nabídce a prodeji zboží poskytnout informaci spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží, pokud tento zákon nestanoví jinak, a to označit zboží cenou, kterou uplatňuje v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám.
41. Podle § 16 odst. 4 písm. a) zákona o cenách se za správní delikt uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. g), h) nebo i), odstavce 2 písm. b) nebo podle odstavce 3 písm. a) nebo c).
42. S ohledem na novou právní úpravu správního práva trestního, účinnou od 1. 7. 2017, městský soud *ex offio* provedl posouzení příznivosti nové právní úpravy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, podle kterého „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“). Žalobce se dopustil spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) a h) zákona o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Městský soud porovnal právní úpravu správního trestání účinnou před 1. 7. 2017 (tj. účinnou v době spáchání správního deliktu) s novou právní úpravou správního trestání dle odpovědnosti za přestupky prizmatem, zda je pozdější právní úprava pro žalobce příznivější (§ 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Zdejší soud shledal, že nová právní úprava není pro žalobce příznivější. Co se týče sankcionování správních deliktů fyzických osob podnikajících (nyní podle citovaného ustanovení přestupků), pro žalobce se v tomto ohledu ničeho nezměnilo. Nedošlo ke změně v tom smyslu, že by správní potrestání žalobce mohlo být pro něj nově příznivější, ať už v otázce vymezené skutkové podstaty správních deliktů, resp. přestupků, nebo i v otázce maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit. Jelikož stávající právní úprava není pro žalobce příznivější, soud stejně jako žalovaný (srov. str. 8 – 9 napadeného rozhodnutí) ke změně právní úpravy nepřihlédl.
43. Městský soud poté přistoupil k jednotlivým námitkám žalobce.
44. Žalobní námitku nezákonnosti zahájené a provedené kontroly vznesenou žalobcem v *prvním žalobním bodě* soud neshledal důvodnou. Vyšel přitom z následující právní úpravy.
45. Podle § 1 kontrolního řádu tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“). Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.

46. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
47. Podle § 3 kontrolního řádu kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. O úkonech podle odstavce 1 se pořídí záznam. Navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.
48. Podle § 4 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“). Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny. Pověření ke kontrole má formu a) písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo b) průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.
49. Podle § 5 odstavce 1 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba. Podle odstavce 3 je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.
50. Podle § 6 kontrolního řádu může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.

51. Z uvedených ustanovení kontrolního řádu nelze dovodit, že by v předmětném případě porušení povinností v oblasti sjednávání a regulace cen musely kontrolní jízdu provést jízdu přímo pracovníci kontrolního orgánu a nikoliv jiné – přizvané osoby. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je [za předpokladu dodržení příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“)] v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81).
52. V souzené věci nemá městský soud pochyb o tom, že se dne 5. 10. 2016 uskutečnila předmětná kontrolní jízda, při které kontrolní orgán zahájil kontrolu. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník Mgr. D. R. Kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby M. J. a M. F., oba zaměstnanci magistrátu, jež disponovali pověřením přizvané osoby ze dne 29. 8. 2016. Tato skutečnost je dle náhledu soudu jednoznačně prokazována záznamem o kontrolní jízdě, sepsaným zaměstnanci magistrátu, kteří tuto jízdu absolvovali, jakož i protokolem o kontrole č. C/20161005/2/Ry ze dne 31. 10. 2016, který skutečnosti zachycené v zápise o kontrolní jízdě převzal. Obě tyto listiny, které lze v souladu s § 53 správního řádu použít jako důkaz, spolehlivě vypovídají o skutečném průběhu prováděné kontroly. Důkazní sílu zápisu o kontrolní jízdě nesnižuje ani skutečnost, že v něm kontrolující využil jako podklad záznam pořízený osobami pracovníků magistrátu, kteří jízdu absolvovali. V průběhu řízení před správními orgány obou stupňů i před správním soudem nebylo zpochybněno, že osoby, které zápis pořídily, byly v den kontrolní jízdy skutečně spolupracovníky magistrátu. Skutková zjištění pracovníků magistrátu učiněná při kontrolní jízdě jsou dostatečně popsána v jimi vyhotoveném záznamu.
53. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného neshledal důvodným žalobní tvrzení žalobce, že by kontrola byla nezákonná z důvodu, že kontrolu neprováděl od počátku v celém rozsahu jen kontrolní pracovník. Právě za účelem provedení kontrolní jízdy byly přizvané osoby v souladu s kontrolním řádem přizvány. Kontrolní řád ani jiný právní předpis výslovně nestanoví povinnost, aby kontrolní jízdu vykonal vždy jen kontrolní pracovník, který by kontrolu zahajoval oznámením o provedení kontroly. Je evidentní, že pokud by kontrolující oznámil kontrolované osobě kontrolu předem anebo ji zahájil předložením pověření ke kontrole, nelze kontrolu za účelem objektivního dodržování předpisů provozovatelem v denních situacích efektivně zkontrolovat. Proto je žádoucí a opodstatněné provést kontrolu anonymně a v tom je třeba z hlediska účelu kontroly spatřovat *potřebnost* kontroly provedené přizvanými osobami. Přitom není nutné, aby přizvané osoby musely disponovat konkrétním pověřením ke *konkrétní* kontrole.
54. Kontrolní řád v § 5 předjímá různé způsoby jednání s kontrolovanou či povinnou osobou tak, aby takové jednání nemohlo být následně zpochybněno, čímž se snaží posílit postavení kontrolujících u – určitým způsobem – problémových kontrol, a předejít tak případným obstrukcím ze strany kontrolované osoby. Na druhou stranu ale současně dává kontrolovaným osobám jistotu, že kontrolující má právo příslušné úkony provádět a tyto úkony jsou v rámci kontroly relevantní, i když k jejich provedení došlo před předložením

pověření ke kontrole. Proto kontrolní řád upravuje i kontroly, ke splnění jejichž účelu je třeba nejprve tzv. „inkognito“ provést určitý úkon a teprve poté kontrolované či povinné osobě oznámit, že jde o výkon kontroly, a předložit pověření ke kontrole.

55. Je tedy zřejmé, že kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6A 99/2002 - 52, publ. pod č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2As 43/2004 - 51, publ. pod č. 719/2005, či ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2As 71/2005 - 134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o cenách a nařízení HMP provedená žalovaným u žalobce, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2Afs 104/2005 - 81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS).
56. Pokud by však kontrola byla zahájena až předložením pověření ke kontrole, mohla by kontrolovaná osoba následně namítat, že příslušný kontrolní úkon, na němž jsou postavena příslušná kontrolní zjištění, není součástí kontroly, a proto jej nelze v rámci kontroly využít. Z tohoto důvodu je tedy kontrolním řádem takový úkon považován již za první kontrolní úkon, avšak pouze v případě, že po něm bezprostředně následuje předložení pověření ke kontrole tak, jako tomu bylo v projednávané věci.
57. Kontrolní řád obsahuje obecné pravidlo, že práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. Prakticky jde především o právo vstupu „na místo kontroly“ a právo seznamovat se s podklady vztahujícími se k předmětu kontroly v rozsahu potřebném ke splnění účelu přizvání, dále např. právo odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky apod. Účast přizvaných osob v nyní posuzované věci považuje městský soud za zcela v souladu s vymezenými pravidly.
58. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly a tato potřebnost z hlediska účelu a povahy zjišťování dodržování cenových přepisů byla v dané věci naplněna a spočívala v tom, že přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu).

59. Ze skutečnosti, že lze „přiměřeně“ použít kontrolní řád i na použití tzv. přizvaných osob, je možno dovodit, že přizvané osoby mohou „zahájit“ kontrolu při výkonu státního odborného dozoru v oblasti sjednávání a regulace cen v tom smyslu, že mohou provádět první kontrolní úkony v podobě kontrolní jízdy. V určitých specifických případech je ve veřejném zájmu, aby prvotní úkony kontroly byly provedeny anonymně, a to právě proto, aby byly cíle kontrolní činnosti veřejné správy zachovány. V tom je třeba spatřovat potřebnost Soud z výše popsané právní úpravy dovozuje, že osoby přizvané se mohou přiměřeně chovat jako kontrolní pracovníci, což ostatně konstatuje nejen shodný komentář odborné literatury, který v žalobě cituje žalobce, ale i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 10 As 25/2018.
60. Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2Afs 104/2005 - 81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5As 305/2016 - 22). Použitelnost těchto názorů zůstává zachována i v nynější situaci, kdy se na činnost veřejné správy vztahuje kontrolní řád z roku 2012.
61. Ze správního spisu vyplývá, že kontrolu činnosti žalobce (poskytované přepravní služby) provedl magistrát jakožto správní orgán a tím, že fyzické osoby byly ke kontrolnímu úkonu magistrátem pověřeny, je provedená kontrola přičitatelná magistrátu.
62. Městský soud pro úplnost uvádí, že Nejvyšší správní soud se již k zákonnosti kontroly prováděné za pomoci přizvaných osob vyjadřoval také např. v rozsudcích ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 - 52 a ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 29. V obou rozsudcích potvrdil závěry městského soudu ohledně možnosti přizvané osoby provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího. Ačkoli byly tyto rozsudky vydány v řízení na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, neshledal městský soud žádné důvody, pro které by se měl od těchto závěrů v nyní projednávaném případě odchýlit. Městský soud považuje za nutné zdůraznit, že ústavní stížnost proti v pořadí druhému uvedenému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Ústavní soud usnesením ze dne 12. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 515/19, odmítl, kdy se plně ztotožnil se závěrem Nejvyššího správního soudu, a tedy i městského soudu, o tom, že přizvané osoby mohou kontrolní jízdou zahájit kontrolu dle kontrolního řádu.
63. Soud neshledal důvodným ani *druhý žalobní bod*, podle něhož je nutné na přepravu zprostředkovanou prostřednictvím aplikace Uber nahlížet jako na běžnou taxislužbu. V dané věci se již neuplatní rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 A 96/2015 - 38, ve kterém městský soud dovodil, že přeprava poskytnutá prostřednictvím aplikace Uber je sdílenou přepravou (ridesharing) a jako taková není žádným zákonným způsobem omezena. Rozhodnutí, na které žalobce odkazuje, bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2013 - 136, v němž tento soud vytkl městskému soudu pochybení, pokud ustrnul na konstatování, že žalobce uskutečnil přepravu způsobem, který dosud není regulovaný. Současně uložil městskému soudu, aby posoudil, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje. Při odpovědi na tuto otázku bylo třeba vycházet z faktické povahy žalobcovy činnosti, o které pravidla fungování aplikace Uber

ani jejich teoretické uchopení jako sdílené přepravy nic nevypovídají. Nejvyšší správní soud tedy závěr městského soudu o tom, že by na přepravu poskytnutou prostřednictvím aplikace Uber bylo možné nahlížet jako na sdílenou přepravu, nepotvrdil a napadené rozhodnutí zrušil pravomocným rozsudkem, nelze proto z tohoto právního názoru vycházet.

64. Městskému soudu je z jeho činnosti známo, že tento soud již v odkazované věci nově rozhodl rozsudkem ze dne 21. 7. 2020, č. j. 1 A 96/2015 - 123, jímž byla žaloba zamítnuta a v němž již vázán právním názorem kasačního soudu judikoval, že na projednávanou věc je třeba aplikovat zákon o silniční dopravě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 – 136, ale také aktuálnější rozsudek č. j. 2As 256/2020-35).
65. Vzhledem ke zpochybnění charakteru přepravy provedené žalobcem jako taxislužby, se soud zabýval otázkou, zda během provedené jízdy došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. Podle tohoto ustanovení je taxislužba definována jako *„osobní doprava pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.“*
66. V dané věci byla splněna podmínka osobní dopravy pro cizí potřeby [mezi žalobcem a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah, jehož předmětem byla přeprava osob (srov. § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě)], kterou byla zajištěna přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče. Přitom se nejednalo o jiný druh přepravy dle § 2 odst. 7, odst. 8 a odst. 11 zákona o silniční dopravě ani o příležitostnou osobní silniční dopravu. Příležitostná osobní silniční doprava je v § 2 odst. 11 zákona o silniční dopravě definována jako *„neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo b) více než 9 osob včetně řidiče.“*. Jelikož byla přeprava osob zajištěna vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a zároveň se nejednalo o žádnou jinou výše uvedenou přepravu, je zřejmé, že definice příležitostné osobní silniční dopravy nebyla naplněna. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že během předmětné jízdy došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.
67. Soud tedy vzal za prokázané, že žalobce přepravu prováděl jako provozovatel taxislužby. Tomu, že si byl žalobce vědom svých povinností provozovatele taxislužby, nasvědčuje též skutečnost, že žalobce je jako dopravce držitelem platného živnostenského oprávnění k provozování silniční motorové dopravy – osobní provozované vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, tedy taxislužby. Soud považuje za nutné v této souvislosti připomenout, že žalobce byl v době provádění kontroly držitelem průkazu řidiče taxislužby, vydané Magistrátem města Kladna s platností do 27. 1. 2020, z čehož vyplývá, že si byl vědom svých povinností s provozováním taxislužby spojených.

68. K závěru, že se v případě přepravy provozované skrze aplikaci Uber jedná o taxislužbu, vede i rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL*. Ten se sice primárně zabýval povahou zprostředkovatelské služby poskytované společností Uber, činnost samotných řidičů však opakovaně označil za „přepravní služby“. Tuto komplexní službu (zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber spolu se samotnými přepravními službami řidičů) pak označil za službu v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tyto závěry Soudní dvůr EU potvrdil i ve svém dalším rozhodnutí ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. C-320/16, ve věci „*Uber France*“. Z rozhodnutí Soudního dvora EU přitom vycházel též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019 - 32, přičemž dodal, že rozhodující je vlastní materiální podstata poskytované služby, která představuje ekonomický poměr, a to mezi řidičem a zákazníkem.
69. K žalobní námitce, že žalobce uskutečňoval pouze občasnou přepravu prostřednictvím aplikace Uber, která nesloužila k jeho obživě soud poukazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 102/2013 Sb., kterým byl změněn zákon o silniční dopravě a která kk § 21 uvádí, že „[z] § 21 se jich týká povinnost zajistit, aby práci řidiče taxislužby (tj. nejenom řízení samotného vozidla, ale vykonávání všech činností, které ve své podstatě směřují k zajištění samotné přepravy – např. čerpání pohonných hmot, ověřování taxametry, čerpání odpočinku, nabízení taxislužby na veřejných prostranstvích, přijímání objednávek, účtování platby atp.) vykonávala pouze osoba, která má oprávnění řidiče taxislužby.“. Z uvedeného lze dovodit, že práci řidiče taxislužby je třeba chápat jako soubor všech činností, které směřují k zajištění samostatné přepravy, čímž je myšlen soubor činností spočívající v řízení motorového vozidla, nabízení taxislužby, účtování platby apod. Takovou činností bude i nabízení a vykonání přepravy prostřednictvím aplikace Uber. Mezi žalobcem a zákazníky došlo bez pochyby k uzavření závazkového právního vztahu, který lze jistě z podstaty věci podřadit pod pojem výkon práce řidiče taxislužby, neboť takovýto závazkový právní vztah definuje samotný rámec pro poskytování přepravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019 - 32).
70. S ohledem na shora rozvedené skutečnosti proto není sporu o tom, že žalobce byl řidičem společnosti Uber, přičemž v případě této činnosti se z povahy věci jedná o činnost, jejímž cílem je vykonávat ji opakovaně, resp. pravidelně. To je patrné také z rámce, kterým je vymezena spolupráce jednotlivých řidičů se společností Uber. Zároveň pokud byl žalobce registrován jako řidič společnosti Uber a navíc byla jízda provedena za úplatu (žalobce měl úplatu inkasovat způsobem odpovídajícím mechanismu, který je nastaven mobilní aplikací Uber), nelze pochybovat, že svou činnost vykonával za účelem dosažení zisku. Není podstatné, jakou částku z vykonané jízdy žalobce skutečně utržil, nýbrž postačuje, že vykonával činnost řidiče společnosti Uber, která naplňuje znaky taxislužby.
71. Městský soud si je vědom toho, že otázka regulace služeb poskytovaných společností Uber nebyla specificky upravena a byla předmětem společenské debaty. Nejvyšší správní soud ale jasně konstatoval, že je třeba vycházet z aktuální právní úpravy a činnost žalobce hodnotit v jejím rámci. Soud tedy považuje námitku žalobce, že není najisto postavena otázka, zda přeprava uskutečněná prostřednictvím aplikace Uber je taxislužbou či nikoliv, za nedůvodnou, neboť faktická podstata přepravy zajišťované aplikací UBER odpovídá téže podstatě, již naplňují služby provozovatelů taxislužby.

72. Vzhledem k uvedenému se soud ale zabýval námitkou žalobce vznesené ve *třetím žalobním bodě*, že i pokud by se jednalo o taxislužbu, nebylo by jeho jednání v rozporu s právními předpisy, neboť by se jednalo o smluvní přepravu dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Přitom vyjádřil přesvědčení, že softwarová aplikace Uber, přes kterou je služba dopravce objednána, je elektronickou aplikací, která umožňuje uzavírat smlouvy, jež vyhovují nárokům kladeným na smluvní přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
73. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě *„dopravce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).“*
74. Ustanovení § 21 odst. 4 bylo do zákona o silniční dopravě vloženo novelou č. 102/2013 Sb., přičemž dle důvodové zprávy dané 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 ohrožen 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, party 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 ohrožen 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 objednatel.“*
75. Na základě uvedené úpravy je pro posouzení, zda byla přeprava poskytnuta v režimu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, rozhodné, zda mezi objednatel 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. Mezi účastníky není sporu o tom, že dne 5. 10. 2016 cestující uzavřeli smlouvu o přepravě prostřednictvím aplikace Uber, kdy jim před samotnou přepravou byla známa osoba řidiče, vozidlo a cenové rozpětí ceny za přepravu. Smlouva o přepravě před jejím započítáním tak nesplňovala náležitosti stanovené zákonem o silniční dopravě, a proto se ani z tohoto důvodu nemohlo jednat o smluvní přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. V době realizace kontrolní přepravy totiž nebyla při uskutečnění objednávky přes aplikaci Uber cestujícím známa druhá smluvní strana, neboť identifikace dopravce, jeho obchodní jméno, sídlo a identifikační číslo se dozvěděli až prostřednictvím následně obdržené faktury, kterou si museli sami stáhnout ze svého e-mailu, na nějž jim

byla zaslána dodatečně po vykonání jízdy. Stejně tak cestujícím nebyla před uskutečněním jízdy známa konečná výše ceny, ale pouze její odhad. Soud přitom dává zapravdu správním orgánům, že údaje o ceně a dopravci jsou jednou ze základních náležitostí smlouvy dle § 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.

76. Žalobce tak při poskytnutí přepravy nenaplnil podmínky stanovené v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, 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 (na úložišti), tedy v souladu s § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě se nacházela ve vozidle v průběhu přepravy. K tomu soud uvádí, že smlouva splňující veškeré požadavky zákona dle § 21 odst. 4 před samotnou jízdou nebyla uzavřena, neboť údaje o konečné ceně a dopravci se cestující dozvěděli až po jejím uskutečnění. K tomu soud zdůrazňuje, že žalobce v průběhu celého správního řízení ani v podané žalobě či při ústním jednání nenavrhl provedení důkazu jím tvrzenou smlouvou. Žalobce tudíž o jejím uzavření neunesl důkazní břemeno, neboť neprokázal, že by byla uzavřena, tj. i náležitě podepsána předchozí písemná smlouva, splňující požadavky dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. A to navzdory skutečnosti, že bylo jeho povinností mít vozidlo touto smlouvou vybaveno.
77. Soud nemá za to, že by přeprava poskytnutá žalobcem prostřednictvím aplikace Uber byla tzv. smluvní přepravou dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, popř. přepravou na základě elektronické objednávky dle § 21 odst. 6 zákona o silniční dopravě. Ve všech případech totiž v době inkriminované přepravy aplikace Uber (smlouva / objednávka) nesplňovala požadavky na identifikaci dopravce a objednatele přepravy. Soud se proto ztotožňuje s žalovaným v závěru, že smluvní strany neznaly při uzavření smlouvy všechny podstatné náležitosti smlouvy, kterými jsou i údaje o dopravci a cestujících. Soud připouští, že dřívější úprava smluvní přepravy dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nestanovila náležitosti této smlouvy přesně a určitě, jak to činí § 21 odst. 5 zákona o silniční dopravě v účinném znění. Na druhou stranu identifikace žalobce coby dopravce byla při akceptaci objednávky natolik vágní, že se nelišila od situace, kdy je objednáváno „běžné“ taxi pomocí telefonického dispečinku, přičemž je cestujícímu sdělena např. barva a SPZ vozidla; křestní jméno řidiče rozhodně není dostačujícím označením smluvní strany. Nadto bylo možné po nastoupení do vozidla změnit přepravní trasu, cena dle objednávky v aplikaci tedy nebyla konečná, což žalobce nezpochybnil.
78. Soud nezpochybňuje, že předchozí písemnou smlouvu bylo možné uzavřít v elektronické formě, ovšem jak uvedeno výše, taková smlouva ve věci žalobce nevznikla. V této souvislosti lze odkázat i na Memorandum o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území České republiky ze dne 30. 4. 2018. V memorandu společnost Uber mj. deklarovala ochotu a připravenost přizpůsobit své podnikání zákonu o silniční dopravě a provést změny v mobilní aplikaci Uber tak, aby odpovídala tzv. smluvnímu režimu dle § 21 odst. 4 téhož zákona. Memorandum bylo přijato dne 30. 4. 2018, tedy až po dni spáchání projednávaných správních deliktů žalobce, z čehož lze podpůrně dovodit, že ke dni spáchání přestupků mobilní aplikace Uber těmito 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., účinnou od 1. 7. 2020, 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.

79. Ze shora uvedených důvodů (neuzavření smlouvy s náležitostmi dle § 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.
80. Obecně lze ještě dodat, že zákonodárce vytvořil novou subkategorii taxislužby (§ 21 odst. 6 zákona o silniční dopravě v účinném znění), která reflektuje právě existenci služeb typu Uber, čímž mj. dal najevo, že tyto služby nepovažuje (a nepovažoval) za tzv. smluvní přepravu. U ní vyžaduje elektronický podpis na elektronické smlouvě, když sice postačí prostý elektronický podpis (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 115/2020 Sb.), nikoli však pouhé „odkliknutí“ v aplikaci. *Třetí žalobní bod není rovněž důvodný.*
81. Ani *čtvrtý žalobní bod* obsahující tvrzení o porušení zásady *ne bis in idem* neshledal městský soud důvodným.
82. Uvedená zásada znamená právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za tentýž čin a je zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Povinnost respektovat danou zásadu plyne i z mezinárodních závazků České republiky, zejména z čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy, podle nějž *„nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím 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“, lze je nepochybně vztáhnout i na řízení o přestupcích. Platnost zásady *ne bis in idem* též 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“.
83. 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*. Totožnost skutku je dána tehdy, pokud totéž právně relevantní jednání pachatele vyvolá tentýž právně relevantní následek. Skutek tedy nelze posuzovat pouze na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

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.

84. V nyní projednávané věci byla se žalobcem ve vztahu ke stejné jízdě z hlediska místa a času (nikoliv však k úplně stejným skutkovým okolnostem) vedena dvě správní řízení, a to za porušení zákona o cenách, završené nyní řešeným napadeným rozhodnutím a jednak za porušení zákona o silniční dopravě, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 29. 3. 2017, č. j. MHMP 471719/2017. V obou případech byl žalobce shledán vinným a byla mu uložena pokuta. Ze znění výroku v této věci prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí ze dne 29. 3. 2017 podle zákona o silniční dopravě však vyplývá, že žalobci nebyly v těchto řízeních uloženy pokuty za tentýž skutek, neboť ačkoliv se jednalo o stejnou kontrolní jízdu, žalobce se při ní dopustil deliktů s rozdílnou skutkovou podstatou (skutek *de facto*), s rozdílnými právními následky (skutek *de iure*), dle odlišných zákonů a sankcionovaných a v odvolacím řízení přezkoumávaných odlišnými správními orgány, nadto z časového hlediska tak, že v době rozhodování magistrátu v této věci ještě nebylo v právní moci rozhodnutí o uložení pokuty 70 000 Kč.
85. Podle zákona o silniční dopravě byl žalobce trestán za 3 skutkové podstaty správních deliktů - neoznačení vozidla střešní svítilnou s nápisem TAXI a jménem a příjmením dopravce, dále že jako řidič taxislužby řádně neobsluhoval taxametr, nezaznamenal skutečný průběh přepravy a nepořídil ihned po ukončení přepravy záznam o přepravě. V uvedené věci byl tedy žalobce sankcionován za porušení předpisů v blízké oblasti tak, že mu byla uložena jedna pokuta a v té věci bylo rovněž zvažováno, který delikt je nejzávažnější. V této věci podle zákona o cenách byl však žalobce trestán za dvě skutkové podstaty porušení cenových předpisů.
86. 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, jednak účtovat platnou maximální cenu stanovenou cenovými předpisy a označit vozidlo cenou za přepravu tak, aby bylo jízdné účtováno transparentním způsobem v souladu se zákonem o cenách. Žalobce se tedy při uskutečnění přepravy dopustil nejen rozdílných jednání, která měla za následek porušení dvou různých okruhů zájmů chráněných odlišnými zákony (skutků *de iure*), ale učinil tak rozdílnými jednáními (činy) zakládajícími i věcnou odlišnost ve spáchání skutků „tak, jak se staly“ (skutků *de facto*) a to v odlišných oblastech chráněných zájmů.
87. Žalobce v rozvedení žalobního bodu v podání doručeném soudu před nařízeným jednáním neargumentuje totožností skutku zcela přesně. V jeho pojetí je skutkem pouze provedení přepravy cestujících v určitý den a na určité trase, nebere v potaz, že při této přepravě se však dopustil několika protiprávních činů. Soud nepochybně, že z hlediska znaků jednání, jímž je čas a místo, jde o tytéž skutkové okolnosti, nicméně povaha jednotlivých jednání ve spojení s následky narušujícími tu určitou oblast ochrany zájmů naplňují judikaturou zmíněné podstatné prvky (okolnosti), které determinují přípustnost stíhání

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

odlišných skutkových podstat s odlišnými právními důsledky. Nejde tedy jen o skutky de iure, ale i o odlišná jednání skutková, takže z hlediska totožnosti skutku lze v dané věci odlišovat nejen právní kvalifikaci skutku (de iure), ale i to, jak se skutek stal (určitými činy porušujícími cenové předpisy a určitými činy porušujícími předpisy o silniční dopravě). Na podporu tvrzení žalobce nejde ani judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou žalobce zmínil při ústním jednání. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 399/2018-33 sice zmínil novější judikaturu ESLP ve věci rozsudku A a B proti Norsku, který se zabýval úzkou věcnou souvislostí mezi řízeními ohledně více skutků, nicméně novou evropskou judikaturu pro daný případ pro účely přímo neaplikoval, neboť rozsudek městského soudu zrušil z důvodu nesprávného posouzení právně významných následků v široké oblasti životního prostředí, kdy jedním činem, jedním skutkovým dějem (uložení odpadu) byly porušeny dva složkové zákony (rozpor s provozním řádem, nelegální zábor pozemku). Nejvyšší správní soud uvedl, že žalobkyně svým jednáním ohrozila či porušila více chráněných zájmů, což zakládá existenci více právě z hlediska právních následků (skutků de iure). V uvedeném směru pak zavázal městský soud k tomu, aby se zabýval otázkou absorpce u sbíhajících se správních deliktů ve světle kritérií rozsudku ESLP A a B proti Norsku.

88. V souzené věci však o stejné okolnosti posuzování nejde. V dané věci nebylo jedním jednáním způsobeno více právních následků, více právních následků bylo způsobeno vícero jednáními a nejsou ani dostatečně naplněna kritéria (faktory, které byly vytyčeny v rozsudku ESLP ve věci A a B proti Norsku), tj. dostatečná věcná a časová souvislost, přičemž k materiálním faktorům pro určení, zda existuje dostatečná úzká věcná souvislost, patří:
89. - *zda rozdílná řízení sledují vzájemně doplňující se (komplementární) účel a reagují tak, ne pouze in abstracto, ale i in concreto, na odlišné aspekty daného protiprávního jednání;*
90. – *zda předmětná duplicita řízení představuje předvídatelný následek, jak právně, tak fakticky, stejného vytýkaného jednání (idem);*
91. – *zda daný soubor řízení je veden takovým způsobem, aby se maximálně zabránilo jakémukoliv zdvojení při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména prostřednictvím odpovídajícího vzájemného spolupůsobení kompetentních orgánů tak, aby zjištění učiněná v jednom řízení byla využitelná i v řízení druhém;*
92. – *a, zejména, zda sankce uložená v řízení, které bylo ukončeno jako první, je zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, tak, aby se zabránilo tomu, že dotčený jedinec ponese nepřiměřenou zátěž, přičemž toto riziko je méně pravděpodobné, pokud existuje kompenzační mechanismus, který zajišťuje, že souhrn uložených sankcí nepůsobí nepřiměřeně.*
93. V souzené věci má soud za to, že uvedená kritéria úzké věcné souvislosti jednání žalobce v dané věci nejsou naplněna z důvodu odlišných aspektů protiprávního jednání, které se nedoplňují, neboť kontrola byla zaměřená na odlišné povinnosti provozovatele přepravy, výsledky kontroly měly různé právní následky, dokazování v řízení se orientovalo na jiné skutkové znaky jednání, při kterém nehrozilo zdvojení dokazování, bylo-li toto zaměřeno na jiný soubor povinností a věcí, v době prvostupňového rozhodnutí nebylo ani v právní moci rozhodnutí o uložení pokuty dle silničního zákona. Soud také považuje za

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

odlišitelné, a to ve smyslu zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 399/2018-33, že skutková jednání podle zákona o silniční dopravě se nedotýkají jediného širokého chráněného zájmu, nýbrž, zájmů věcně odlišných - zájmů na dodržování cenových předpisů oproti podmínkám provozování silniční dopravy motorovými vozidly, sledujícím jiný, nikoliv k cenovým předpisům *doplňující se* účel.

94. O skutečnosti, že judikatura ESLP v rozsudku ve věci A a B proti Norsku není zásadně převratným a odlišným návodem, směřujícím ke změně ustálené praxe, svědčí i aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 150/2021-59, v němž tento soud přisvědčil žalovanému správnímu orgánu v tom, že *„jeho úkolem je výhradně posouzení sankce za porušení cenových předpisů, a nemůže tedy brát na zřetel jiné sankce, uložené stěžovateli za souběžná porušení jiných předpisů. Současné působení více uložených pokut, byť za správní delikty dle různých zákonů, by bylo možné v rámci hodnocení poměrů pachatele zohlednit (tím spíše, pokud o nich rozhodoval stejný prvostupňový správní orgán), avšak jak již bylo uvedeno, v tomto konkrétním případě stěžovatel svoje poměry nijak neupřesnil a prima facie nebylo zřejmé, že by pro něj pokuta mohla mít likvidační účinek. Žalovaný naopak správně ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že k odvolacímu řízení ve věcech obou pokut byly příslušné různé odvolací správní orgány, nemohlo tak být vedeno společné řízení a nemohla být ani aplikována absorpční zásada, jak bez dalšího zdůvodnění stěžovatel namítal v kasační stížnosti. Už vůbec pak nelze uvažovat o porušení zásady ne bis in idem, neboť jakkoli byly tyto delikty zjištěny v rámci jedné kontroly a rozhodoval o nich v prvním stupni magistrát, jednalo se o různé skutky posuzované podle odlišných předpisů (zákon o cenách a zákon o silniční dopravě.“*
95. Z uvedeného, je kromě úvah o aplikaci zásady „ne bis in idem“ v obdobné věci zřejmé, že současné zohlednění obou pokut Nejvyšší správní soud zvažoval z hlediska výše pokuty a případně posuzovaného likvidačního účinku, nikoliv z pohledu možného souběžného a kompaktně vedeného řízení o obou pokutách s použitím zásady absorpce.
96. Tak tomu ostatně bylo i v rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 23. 8. 2021, č. j. MF-32405/2019/1603-4/2131, které bylo k návrhu žalobce provedeno při jednání před soudem jako důkaz pro účely posouzení jeho tvrzení, že správní orgán již ve své správní praxi zásadu ne bis in idem uplatňuje. Městský soud z uvedeného rozhodnutí (týkalo se jiného dopravce) seznal, že Ministerstvo financí jako odvolací správní orgán v té věci snížilo správním orgánem 1. stupně uloženou pokutu s tím, že toto snížení lépe odpovídá výši předražení (vzhledem k ujeté vzdálenosti) ve srovnání s jinými skutkově podobnými případy a dalším specifickým okolnostem případu. Dále uvedlo, že zohledňuje i sankci ve výši 80 000 Kč uloženou za přestupky v souběžně vedeném řízení podle zákona o silniční dopravě a zohlednilo i délku řízení.
97. Soud z obsahu uvedeného odůvodnění výše pokuty nedovodil změnu správní praxe, která by svědčila o změně náhledu správních orgánů na posuzování věcných a časových souvislostí skutků z hlediska zásady „ne bis in idem“ a zejména, která by byla ustálená. Odůvodnění snížení pokuty v uvedené věci spíše svědčí o tom, že žalovaný ke snížení pokuty přistoupil také po zjištění, že žalobce je zatížen ještě jinou vysokou částkou správní sankce v jiném řízení, přičemž tato úvaha jednoznačně stojí vedle dalších úvah, týkajících se snížení pokuty (ujetá vzdálenost, zásada legitimního očekávání v porovnání s jinými pachateli přestupků, jiné specifické okolnosti případu. Tedy spíš než ke změně správní

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

praxe v aplikaci zásady „ne bis in idem“ žalovaný přistoupil k posuzování všech hledisek, které měly vliv na jeho správní uvážení, a soud v tomto směru přisvědčuje vysvětlení žalovaného, že jde zčásti spíše o stylisticky zavádějící odůvodnění.

98. Soud v souzené věci nemohl přehlédnout, že v době vydání rozhodnutí magistrátu na 1. stupni řízení, tj. dne 29.3. 2017 ještě nebylo v právní moci rozhodnutí magistrátu podle zákona o silniční dopravě vydané rovněž dne 29. 3. 2017, což znamená, že správní orgán 1. stupně nemohl zohlednit dřívější pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty žalobci ve výši 70 000 Kč. Avšak ani skutečnost, že v době vydání napadeného rozhodnutí dne 11. 1. 2019 již existovalo pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 70 000 Kč (tj. rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 16. 5. 2017, které nabylo právní moci dne 17. 5. 2017) dle náhledu soudu nebyla důvodem pro snížení výše pokuty. To proto, že ukládání sankcí je záležitostí správního uvážení a pokud správní orgány ve svých rozhodnutích relevantně a dostatečně popsaly okolnosti, které považovaly pro své správní uvážení za relevantní, pak nemá soud důvod k tomu, aby pokuta v částce 50 000 Kč vzešla z jejich uvážení, nebyla i při pokutě za jiná protiprávní jednání uhájitelná, i v této výši.
99. Na základě všech shora uvedených důvodů soud neshledal, že by se se jednalo o totožné skutky, jejichž projednání ve dvou správních řízeních by bránila zásada *ne bis in idem*.
100. K *pátému žalobnímu bodu*, v němž žalobce namítá nepřiměřenost výše uložené pokuty, soud nejprve opakuje, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu správních soudů z pohledu, zda správní orgán správní uvážení nezneužil, či zda jeho meze nepřekročil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Soud tak při přezkumu zákonnosti uložené pokuty posuzuje, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87).
101. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že sankce uložená při spodní hranici zákonného rozpětí, se zpravidla nebude jevit jako zjevně nepřiměřená. Soudní judikaturou bylo dále dovozeno, že sankce nebude zjevně nepřiměřená zpravidla tehdy, kdy byla správním orgánem uložena pokuta těsně nad spodní hranicí zákonného zmocnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS). Nicméně v každém případě je třeba při uvážení o výši pokuty vycházet ze zákonných hledisek.
102. Podle § 17 odst. 2 ve spojení s § 17 odst. 4 zákona o cenách účinného v době spáchání správního deliktu se při určení výměry pokuty fyzické osobě podnikající přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Z § 16 odst. 4 písm. a) a b) zákona o cenách vyplývá, že správní orgán může uložit za porušení povinností obsažených v § 16 odst. 1 písm. b) i § 16 odst. 1 písm. h) tohoto zákona pokutu až do výše 1 000 000 Kč, tedy shodně v obou případech.
103. Jak bylo z prvostupňového rozhodnutí městským soudem zjištěno, magistrát při zvažování výše pokuty přihlédl k závažnosti správních deliktů, když konstatoval vysokou závažnost

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

právě porušení cenových předpisů, to nejen spočívajících v předražení ceny přepravy, ale i v absenci informací o ceně přepravní služby v době jízdy. Posoudil, že předražením ceny jsou poškozováni nejen cestující, ale i další provozovatelé taxislužby, jež předpisy dodržují, přičemž protiprávním jednáním žalobce je znehodnocována též dobrá pověst hlavního města Prahy, neboť často jsou poškozováni zahraniční turisté, což má za následek negativní publicitu v zahraničních médiích. Neoznačením vozidla cenou při nabízení přepravních služeb tak, aby měl cestující možnost se seznámit s ceníkem před jednáním o realizaci samotné služby, kdy dopravci jakožto prodávajícímu je zákonem výslovně uložena povinnost poskytnout uvedené informace kupujícímu, došlo k zásadnímu ohrožení práv cestujícího. Právo cestujícího seznámit se s ceníkem před přepravou není v zákoně samoučelné, nýbrž jeho význam spočívá v tom, aby si cestující mohl svobodně vybrat, zda cenovou nabídku využije, nebo dá přednost jinému dopravci, který nabízí cenu příznivější, popřípadě dá přednost alternativní dopravě. U deliktu předražení ceny přepravy přitom jde o takové posouzení jednání, u něhož nelze vycházet jen z prosté ceny předražení bez dalších okolností (zde o to, že šlo „jen“ o částku 23, 89 Kč), ale také, jaké procentuelní předražení vzhledem k maximální ceně přepravy navýšení cena představuje. Proto magistrát považoval za závažnou okolnost, že šlo o téměř 20 % maximální ceny. Z hlediska způsobu spáchání deliktů přihlédl k tomu, že jednání žalobce jako dopravce nelze považovat za nevědomé. Zákonná hlediska výše pokuty magistrát posoudil i z hlediska následků, když odůvodnil, jak se porušení cenových předpisů odrazí ve vnímání zákazníků přepravy, v ohrožení pověsti ostatních provozovatelů taxislužby a i v poškození renomé fungování přepravních služeb na území hlavního města v zahraničí.

104. Oproti uvedenému ve prospěch žalobce magistrát přihlédl k tomu, že aplikace Uber umožňuje zjistit odhad jízdného, potencionální cestující tudíž mají možnost se touto cestou o ceně informovat. Dále přihlédl k tomu, že bylo prokázáno jednorázové porušení zákonných povinností, a že žalobce dosud nebyl za porušení cenových předpisů sankcionován. Žalovaný jako odvolací orgán tyto závěry v napadeném rozhodnutí aproboval a doplnil je úvahami o sbíhajících se správních deliktech dle zákona o cenách, z nichž za závažnější k posouzení sankční sazby považoval delikt spočívající v předražení jízdného. Nikoliv nepřiměřeně pak vycházel z důvodu určité potřebné intenzity zásahu do majetkové sféry žalobce dle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách z horní hranice zákonné trestní sazby 1 000 000 Kč srovnatelné pro oba delikty. Uložená pokuta činí 5 % horní sazby sankce, soud proto nepovažuje pokutu za nepřiměřenou, když byla uložena v dolní dvacetině rozsahu možné sankce, neboť takový poměr výše pokuty k horní sazbě nepředstavuje vybočení ze zákonných mezí správního uvážení. Soud pro úplnost a z hledisek výše uvedeného vypořádání čtvrtého žalobního bodu konstatuje, že ve vztahu k uvedeným deliktům žalovaný respektoval věcnou i časovou souvislost protiprávního jednání žalobce, a to jak skutkových podstat deliktu, tak i jejich právních následků, kdy chráněný zájem (ochrana v oblasti dodržování cen a informovanosti o cenách) umožňovala konstatovat absorpční zásadu proto, že šlo o ochranu v blízké oblasti chráněných zájmů, garantovanou jedním zákonem a nadto náležející do kompetence téhož správního orgánu. Byť toto nemělo vliv na snížení sankce vzhledem ke stejné horní hranici zákonné sankce, a to té, která byla vybrána pro účely určité potřebné míry postihu a současně i prevence, uvedené svědčí o tom, že žalovaný ve své praxi posuzuje souběh správních deliktů, pokud jsou k tomu dány věcné a časové souvislosti skutků a právních následků.

105. Magistrát se dále zabýval otázkou možného likvidačního charakteru pokuty s ohledem na žalobcem předložené majetkové poměry a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 25/2011 - 68, kdy uvedl, že v dané kauze Nejvyšší správní soud k uložení sankce v totožné částce konstatoval, že se nejedná o částku, která by mohla znemožnit podnikání provozovatele či jinak zásadním způsobem ovlivnit jeho osobní či majetkové poměry. Soud k tomu doplňuje, že náhled Nejvyššího správního soudu na (ne)přiměřenost sankce lze shledat i z rozsudku č. j. 6 As 64/2013-66, v němž uvedený soud nepovažoval za nepřiměřenou pokutu ve výši 70 000 Kč, nadto vzhledem k nižší horní hranici zákonné sazby 750 000 Kč. V této souvislosti je třeba připomenout, že uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek. Ani v případě akceptování dokládáných majetkových poměrů žalobce není možné pokutu považovat za nepřiměřenou či přímo likvidační. Magistrát uvedl, že dopad uložené sankce lze navíc zmírnit žádostí o splátkový kalendář. Žalobci byla uložena pokuta ve dvacetině zákonem stanovené maximální sazby (ve výši 5%). Přitom povinnost přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele dopadá na správní orgán pouze v případě, kdy je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS). Městský soud připomíná, že smyslem posuzování ekonomických poměrů pachatele optikou likvidačního charakteru ukládané pokuty je, aby tato fakticky nevedla k jeho likvidaci. To ale neznamená, že jakýkoliv nepříznivý ekonomický následek do majetkové sféry by měl vést k závěru, že pokutu nelze uložit. Městský soud v této souvislosti připomíná závěry výše zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 9/2008, podle něhož *„Aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“*
106. Žalobce možný likvidační následek výše uložené pokuty nikterak nenaznačil. Likvidační charakter pokuty nejenže nenamítal, ale taková skutečnost nevyplývala ani ze správního spisu. Předně ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán sám vyzýval žalobce k doložení osobních a majetkových poměrů, ačkoliv v případě likvidačních následků by bylo jedině logické očekávat výraznou aktivitu žalobce v doložení, zda je výše pokuty způsobila značně ohrozit či způsobit např. platební neschopnost žalobce, zánik jeho podnikání případně, exekuční řízení, existenční potíže jeho rodiny. Takové skutečnosti žalobce neuváděl ani nedokládal. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí poukazoval na podané daňové přiznání za rok 2015, které nesvědčí o ztrátě, výdaje v souvislosti s vlastním osobním vozidlem, bydlením a hypotékou.
107. Žalobce dále namítl, že mu současně byla uložena pokuta 70 000 Kč za související správní delikt podle zákona o silniční dopravě. Uvedené souvisí s vypořádáním námitek žalobce ve čtvrtém žalobním bodě, proto soud v tomto směru na výše uvedené vypořádání odkazuje.
108. Městský soud tak s ohledem na výše uvedené skutečnosti neshledal v odůvodnění výše pokuty žádné pochybení správních orgánů. Pátý žalobní bod není důvodný.
109. Soud dále posoudil návrh žalobce na moderaci výše pokuty.

110. Podle § 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 (publ. pod 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 (publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS) plyne, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti. I při návrhu žalobce na moderaci sankce podle § 65 odst. 3 s. ř. s. se pak uplatňuje zásada dispoziční. Je tedy na žalobci, aby nejenom v obecné rovině učinil návrh na moderaci sankce, ale aby rovněž dostatečně konkrétně a individualizovaně popsal, z jakých důvodů by měl soud uložený trest snížit, případně aby k tomu navrhl důkazy (eventuálně ty, které vedou k prokázání, že skutkové okolnosti se změnily a odůvodňují postup soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.).
111. Soud s ohledem na výše uvedené závěry konstatuje, že pokuta ve výši 50 000 Kč byla uložena v souladu se zákonem, neboť tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobce, tak z hlediska individuální i generální prevence. Zároveň soud neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť nebyla uložena v nepřiměřené výši, jak shora rozvedeno. Správní orgány podle názoru soudu při určení konkrétní výše sankce nevybočily z mezí vytyčených zákonem, ani správní uvážení nezneužily. Soud s poukazem na výše popsaná judikatorní východiska připomíná, že soudní řád správní umožňuje správnímu soudu výši uložené sankce moderovat výhradně v případech, kdy je správním orgánem uložená sankce *zjevně* nepřiměřená. Není-li uložená výše sankce nepřiměřená, nemůže splňovat atribut *zjevně* nepřiměřené výše sankce.
112. Důvodem pro snížení pokuty nemohla být ani žalobcem tvrzená nepřiměřená délka správního řízení. Správní řád ve svém § 71 odst. 3 stanovuje lhůty pro vydání rozhodnutí, jedná se však o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť se nedotýká hmotných práv účastníka řízení. Ze stejného důvodu překročení lhůt *a priori* nemůže vést ke zmírnění sankce, která je stanovena s ohledem na okolnosti a závažnost dané věci. Pro úplnost soud uvádí, že se v nyní projednávané věci nejedná o výrazně nepřiměřenou délku řízení, neboť se žalobce vytýkaného jednání dopustil dne 5. 10. 2016, dne 16. 11. 2016 uplatnil námitky proti protokolu o kontrole, řízení bylo zahájeno dne 17. 1. 2017, dne 16. 3. 2017 byli vyslechnuti svědci a vydáno oznámení o ukončení dokazování, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2017, žalobce podal odvolání dne 31. 3. 2017, žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 1. 2019 a dne 14. 1. 2019 nabylo právní moci.
113. Zejména však platí, jak Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Městský soud poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, podle 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.“... „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.“ Ani k této námitce městský soud neshledal důvod se od této judikatury jakkoli odchýlit.

IX. Závěr a náklady řízení

114. Z výše uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
115. O náhradě nákladů účastníků řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož „nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.“ Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, který měl ve věci úspěch, pak náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. října 2021

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.