



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **J. A. Q.**, zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2018, č. j. 1/2018-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2020, č. j. 14 A 123/2018 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je spor týkající se provedení jízdy přes aplikaci Uber vozidlem, které v rozporu se zákonem nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby a řádně označeno a vybaveno taxametrem, kdy žalobce před Nejvyšším správním soudem rozporuje průběh přestupkového i soudního řízení a výši uložené pokuty.

[2] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend, jako správní orgán prvního stupně rozhodl, že žalobce porušil § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. w) uvedeného zákona tím, že provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Za uvedený skutek mu byla udělena pokuta ve výši 100 000 Kč a zároveň uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Správní orgán prvního stupně dále rozhodl, že kauce ve výši 50 000 Kč, kterou žalobce dříve uhradil, bude použita na úhradu části uložené pokuty a nákladů

řízení. Zbývající část pokuty byl žalobce povinen uhradit na příslušný bankovní účet ve lhůtě 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

[3] K odvolání žalobce žalovaný v záhlaví citovaným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že snížil pokutu z důvodu novější příznivější právní úpravy na částku 70 000 Kč, přičemž upravil i navazující výrok týkající se částečné úhrady složenou kaucí. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[4] Žalobcem podanou žalobu proti rozhodnutí žalovaného městský soud nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Předně neshledal, že napadené rozhodnutí žalovaného trpělo namítanou nepřezkoumatelností. Ostatní námitky žalobce týkající se zákonnosti průběhu kontroly a použitelnosti výsledků této kontroly jako podkladů pro závěr o spáchání přestupku, neprovedení výslechu svědků (osob přizvaných ke kontrole), vlastního posouzení věci jako taxislužby a výše uložené pokuty pak shledal také nedůvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem. Městský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil povahu protokolu o kontrole, který byl stěžejním důkazem v projednávané věci, jako prostředku nadaného správností dle § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nesprávně mu tak, v rozporu s požadavky na trestní řízení dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), byla přisouzena presumpce správnosti.

[7] V této souvislosti stěžovatel dále namítá, že městský soud v rozporu s čl. 6 Úmluvy odmítl z důvodu nadbytečnosti vyslechnout stěžovatelem navrhované svědky (osoby přizvané ke kontrole), kteří měli protokol o kontrole zpochybnit. Stěžovatel přitom výslech daných svědků navrhoval již ve správním řízení, neboť od počátku zpochybňoval provedení kontroly zaznamenané v protokolu o kontrole. V žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítal, že provedení těchto důkazů bylo odmítnuto nesprávně a rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Městský soud ale shledal postup správních orgánů správným a souladným se zákonem a námitku nepřezkoumatelnosti za nedůvodnou. Aproboval tak vadu správního řízení, což založilo nezákonnost jeho vlastního rozhodnutí. Ohledně zjišťování skutkového stavu v přestupkovém řízení a nesprávnosti odmítnout provést obviněným navrhovaný důkaz stěžovatel odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009 - 101.

[8] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v neprovedení jím navrhovaných důkazů a nemoderování uložené pokuty. Městský soud konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů se nevymyká správní praxi, aniž by tento svůj závěr jakkoliv podložil. V této souvislosti odmítl provést dokazování stěžovatelem navrhovanými správními rozhodnutími, která měla dokázat odlišné ukládání pokut za

pokračování

shodné správní delikty v obdobném časovém období. Stěžovatel na tato správní rozhodnutí poukazuje též v kasační stížnosti a dovozuje z nich nesprávnost výše jemu uložené pokuty. V důsledku toho se měl městský soud nikoliv řádně vypořádat se stěžovatelem navrhovanou moderací pokuty, neboť vzhledem k neprovedení důkazů ke správní praxi vůbec nemohl možnost svého moderačního oprávnění adekvátně posoudit.

[9] Stěžovatel nakonec namítá vadu řízení, která měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Městský soud nenařídil ve věci jednání, ačkoliv v žalobě navrhoval provedení důkazů, z čehož lze dovodit jeho nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání. Nebylo tedy možné presumovat jeho souhlas s nenařízením jednání podle § 51 odst. 1, věty druhé, s. ř. s., pokud se nevyjádřil k výzvě soudu podle tohoto ustanovení.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že stěžovatel byl sankcionován za neprovedení evidence vozidla. V tomto ohledu by tak stěžovatelem navrhovaný výslech svědků nepřinesl nic nového. Skutkový stav nebyl zjišťován jen na základě protokolu o kontrole, nýbrž i výpisem z Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, z něhož právě vyplynulo, že stěžovatel nemá pro sebe evidované žádné vozidlo taxislužby. Dále konstatoval, že výše uložené pokuty odpovídá okolnostem. Ke stěžovatelem namítaným správním rozhodnutím uvedl, že stěžovatel se přestupku dopustil v době, kdy aplikace Uber již byla medializována jako nezákonné provozování taxislužby, a stěžovatel nebyl držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Žalovaný se dále neztotožnil ani s názorem stěžovatele, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou z důvodu nenařízení jednání. Nesouhlasil ani s námitkou nevypořádání se s moderací, neboť městský soud se moderací zabýval, ale s ohledem na přiměřenost uložené pokuty neshledal důvody pro její využití. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a výše uložené pokuty

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť případnou nepřezkoumatelností rozsudku je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen se zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatele.

[14] Městský soud se ve svém rozsudku řádně a srozumitelně vypořádal se všemi žalobními body a zcela dostatečně vyložil důvody svého rozhodnutí. Odůvodněně neshledal, že by napadené rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné. K zákonnosti průběhu kontroly a použitelnosti výsledků této kontroly odkázal na četnou judikaturu

Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že kontrolu (jako celek) může provádět pouze kontrolní orgán, ovšem v souladu s § 6 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolním řádem), ve znění pozdějších předpisů, lze k jednotlivému kontrolnímu úkonu využít tzv. přízvanou osobu, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Zabýval se tím, zda správní orgán pochybil, pokud neprovedl výslech svědků (přízvaných osob). V tomto ohledu konstatoval, že protokol o kontrole i záznamy z kontrolní jízdy byly zcela srozumitelné a jednoznačné a nevyvolávaly žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy. Včetně informace o tom, zda bylo vozidlo označeno, evidováno a zda stěžovatel užil taxametr. Stěžovatel nadto relevantním způsobem nezpochybnil v záznamech uvedené informace. Vypořádal se také s námitkou vlastního právního posouzení věci jako taxislužby. V tomto ohledu odkázal na závěry judikatury Soudního dvora Evropské unie a v souladu s požadavky rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2016 – 136, sám posoudil povahu činnosti stěžovatele. Neshledal, že by obsahovala prvky sdílené spolujízdy, na kterou se požadavky na provozování taxislužby nevztahují, a proto souhlasil se žalovaným, že činnost provedená stěžovatelem byla taxislužbou. Stěžovatel tak byl povinen mj. přepravu realizovat vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby. Nakonec se vypořádal s rozporovanou výší uložené pokuty. Konstatoval, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, žalovaným byla adekvátně zohledněna pozdější změna právní úpravy snižující horní hranici pokuty a samotná výše byla dostatečně odůvodněna také z pohledu řádné individualizace trestu. Ohledně významu správní praxe odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které správní praxe představuje pouze referenční hledisko bránící neodůvodněným excesům. I s ohledem na stěžovatelem namítaná správní rozhodnutí pak neshledal, že v daném případě uložená pokuta představovala onen neodůvodněný exces. Z důvodu přiměřenosti uložené pokuty nakonec neshledal důvod pro využití svého moderačního oprávnění a další snižování pokuty.

[15] Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu tedy není důvodná.

[16] Dále kasační soud nesdílí názor stěžovatele o nesprávnosti výše jemu uložené pokuty. Provozování přepravy za využití aplikace Uber bylo již několikrát předmětem rozhodování i Nejvyššího správního soudu (srov. již stěžovatelem citovaný rozsudek NSS č. j. 9 As 291/2016 - 136, dále např. rozsudky ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30, ze dne 9. 1. 2019, č. j. 2 As 127/2018 - 42, nebo ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 344/2019 - 47). Již v prvním uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*přeprava uskutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu*“ (odst. [20] rozsudku) a že městský soud v daném případě měl „*posoudit, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje*“ (odst. [22] rozsudku), tj. zda jde o výkon práce řidiče taxislužby či nikoliv. V tomto ohledu pak lze zcela přisvědčit žalovanému, že v době spáchání správního deliktu stěžovatelem již oproti dřívějším rozhodnutím, na která stěžovatel opakovaně poukazuje, bylo postaveno na jisto a též medializováno, že provozování přepravy za využití aplikace Uber svou povahou odpovídá taxislužbě, a proto se i na tuto činnost užijí právní předpisy, které taxislužbu regulují. Stěžovatel si tohoto musel nebo alespoň měl být vědom.

[17] Stěžovateli byla uložena pokuta v dolní polovině zákonné sazby. Daná výše pokuty byla správními orgány srozumitelně a adekvátně odůvodněna včetně přihlédnutí

pokračování

k relevantním přitěžujícím i polehčujícím okolnostem a pozdějšímu zmírnění právní úpravy. Lze souhlasit s městským soudem, že ani ve světle stěžovatelem opětovně namítaných správních rozhodnutí takto vymezená výše pokuty nepředstavuje neodůvodněný excés. Přitom nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že se městský soud nezabýval správní praxí namítanou stěžovatelem. Z obsahu napadeného rozsudku městského soudu je zřejmé, že se s touto námitkou řádně vypořádal (bod 52. a násled. rozsudku).

III.b Protokol o kontrole a neprovedení výsledku svědků

[18] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně aproboval povahu protokolu o kontrole jako prostředku nadaného správností, jakož i neprovedení navrhovaného výsledku svědků (osob přizvaných ke kontrole), který měl protokol o kontrole zpochybnit.

[19] Rozhodující senát ani tyto námitky neshledal důvodnými.

[20] Protokol o kontrole byl jen jedním z podkladů, na základě nichž správní orgán prvního stupně rozhodl. Stěžovateli byla uložena pokuta za provozování taxislužby vozidlem, které nebylo v rozporu se zákonem zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Stěžejním důkazem o neevidenci vozidla byl výpis z Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, z něhož bylo zřejmé, že kontrolované vozidlo stěžovatele zde nebylo zapsáno. Tento dokument stěžovatel v průběhu správního ani soudního řízení nikterak nerozporuje a netvrdí, že by povinnost evidovaného vozidla taxislužby splnil.

[21] Městský soud, ani žalovaný, ve svých rozhodnutích netvrdí, že protokol o kontrole je veřejnou listinou nadanou správností podle § 53 odst. 3 správního řádu. Za listinu nadanou správností protokol o kontrole, resp. záznamy o kontrole tvořící jeho obsah, označil pouze správní orgán prvního stupně. Netvrdil ovšem, že by protokol nemohl být nijak zpochybněn. Naopak uvedl, že v průběhu řízení nebyl prokázán opak skutečností v protokolu (záznamech) uvedených a stěžovatel netvrdil, že kontrolní jízda byla provedena po jiné trase, jiným vozidlem nebo že vozidlo bylo označeno střešní svítilnou s nápisem „taxi“, taxametrem apod. Netvrdí to ani nyní. Stěžovatel od počátku zpochybňoval pouze provedení kontroly přizvanými osobami a vůbec přítomnost přizvaných osob, s čímž se ale řádně vypořádal již správní orgán prvního stupně, jakož i následně městský soud.

[22] Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že správní orgány a následně městský soud odmítly provést stěžovatelem navrhovaný výslech svědků z toho důvodu, že obsah protokolu o kontrole považovaly za nezpochybnitelně správný.

[23] Odkazuje-li stěžovatel ohledně odmítnutí provedení navrhovaného důkazu na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 44/2009 - 101, z uvedeného rozsudku plyne, že správní orgán může odmítnout provést účastníkem řízení navrhované důkazy, pokud 1) by získání nebo provedení důkazů bylo v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu), 2) by byla v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která by znemožňovala žádosti vyhovět (§ 51 odst. 3 správního řádu) nebo 3) v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již bylo nadbytečné.

Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu pak musí být zřejmé myšlenkové pochody, jakými byl správní orgán veden a na základě nichž dospěl k závěru o zjištění skutkového stavu. Jinak by byla porušena základní procesní práva účastníka.

[24] K tomu ale v projednávané věci nedošlo. Rozhodující senát se zcela ztotožňuje s argumentací správního orgánu prvního stupně, žalovaného i městského soudu, že navrhovaný výslech svědků by ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku spočívajícího v provozování taxislužby vozidlem k tomu neevidovaným nic nového nepřinesl. Provádění tohoto důkazu by bylo nadbytečné, a proto bylo možné ho odmítnout. Současné z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, jakými úvahami byly při svém rozhodování vedeny a na základě čeho dospěly k závěru o nadbytečnosti stěžovatelem navrhovaného výslechu svědků a o naplnění skutkové podstaty daného přestupku.

III.c Vada řízení před soudem – nenařízení jednání

[25] K námitce stěžovatele, že městský soud nesprávně presumoval jeho souhlas s nenařízením jednání podle § 51 odst. 1, věty druhé, s. ř. s., Nejvyšší správní soud stručně odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48. Rozšířený senát v tomto usnesení dospěl k závěru, že „*navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.*“ (odst. [26] usnesení). Městský soud tak, jelikož se stěžovatel na výzvu soudu k rozhodnutí věci bez jednání nevyjádřil, mohl presumovat jeho souhlas v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 As 141/2020 - 43, odst. [22]). Ani tato námitka není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu