



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem v právní věci

žalobce: **J. B.,**
bytem,

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

proti

žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy,**
sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2019, č. j. MHMP 277836/2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2019, č. j. MHMP 277836/2019, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městské části Praha 4, Úřadu městské části Praha 4 ze dne 25. 4. 2018, č. j. P4/028511;/18, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se z nedbalosti dopustil tím, že dne 19. 2. 2018 poskytl přepravu cestujícím, kdy přeprava byla objednána přes mobilní aplikaci Uberpop, a to aniž by byl žalobce držitelem oprávnění řidiče taxislužby, tedy žalobce v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonával práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby. Současně byl shledán vinen také ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), kterého se z nedbalosti dopustil výše popsaného jednání, aniž by zkouškou řidiče taxislužby prokázal znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxametru, čímž porušil čl. 1 obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy, o ověřování znalostí řidičů taxislužby na území hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), tedy porušil povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce. Za tyto přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000,-Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000,-Kč.
2. Žalobce namítl nezákonnost provedené kontroly, nenaplnění definice poskytování taxislužby, vyloučení jednočinného souběhu obou přestupků a nezákonnost výše uložené pokuty a neodůvodnění sankce zákazu činnosti v délce 12 měsíců.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
4. Městský soud v Praze přezkoumal dle § 75 s. ř. s. napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně, nikoli však z důvodu obsahu žaloby.
5. Žalobce mj. namítal, že pokud je mu kladeno za vinu, že vykonával práci řidiče taxislužby bez patřičných oprávnění, pak nemůže být současně stíhán pro přestupek spočívající v tom, že není držitelem dokladů požadovaných zvláštním právním předpisem – držitelem osvědčení o úspěšně vykonané zkoušce řidiče taxislužby. Přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě podle žalobce fakticky konzumuje i skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.
6. K tomu soud nejprve uvádí, že žalobce byl shledán vinen ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, kdy v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonával práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby. Současně byl shledán vinen také ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, neboť poskytl předmětnou zpoplatněnou jízdu, aniž by zkouškou řidiče taxislužby prokázal znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxametru, čímž porušil čl. 1 obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy, která stanovuje jako podmínku provozování taxislužby na území hlavního města Prahy prokázání znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxametru řidiči taxislužby.

7. Soud z úřední povinnosti v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, zabýval otázkou, zda změna právní úpravy, k níž došlo po právní moci napadeného rozhodnutí, mohla vést k rozhodnutí pro žalobce příznivějším.
8. Žalobce byl shledán vinen ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích porušením čl. 1 uvedené obecně závazné vyhlášky č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy.
9. Pokud jde o přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, pak jeho skutková podstata byla v době spáchání jednání žalobce (14. 12. 2017) i v době rozhodování správních orgánů zákonem stanovena shodně a zněla: *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.*
10. Od 1. 7. 2020 toto ustanovení zní tak, že podle něj *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykoná práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.* Tato změna nemá na posouzení jednání žalobce vliv. Nejedná se ani o změnu úpravy, která by byla pro žalobce příznivější.
11. Dále došlo ke změně § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě, který blíže definuje, kdo je oprávněn vykonávat práci řidiče taxislužby a jaké jsou obecné podmínky k získání oprávnění k této činnosti. Také tato změna nic nemění na posouzení žalobcova jednání.
12. Dle § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 6. 2020 *práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby uděluje na žádost dopravní úřad příslušný podle místa trvalého, dlouhodobého, přechodného nebo jiného povoleného pobytu žadatele, pokud je žadatel starší 21 let a spolehlivý podle § 9 odst. 3. K žádosti žadatel přiloží fotografii, která svým provedením odpovídá požadavkům zákona o občanských průkazech.*
13. Dle § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 9. 2020 *práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby uděluje na žádost dopravní úřad příslušný podle místa trvalého, dlouhodobého, přechodného nebo jiného povoleného pobytu žadatele, pokud je žadatel starší 21 let a spolehlivý podle § 9 odst. 2. K žádosti žadatel přiloží fotografii, která svým provedením odpovídá požadavkům zákona o občanských průkazech.*
14. Dle § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě ve znění od 1. 10. 2020 *práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby udělí na žádost kterýkoli dopravní úřad, pokud je žadatel a) starší 21 let, b) spolehlivý podle § 9 odst. 2 a c) oprávněn k pobytu na území České republiky a, je-li to podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, oprávněn k výkonu práce na území České republiky, je-li o občana jiného než členského státu, který není držitelem koncese pro provozování silniční motorové dopravy osobní vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, jeho manželem nebo registrovaným partnerem.*
15. Žalobce však byl dále shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích porušením čl. 1 vyhlášky č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy.
16. Podle § 4 odst. 2 tohoto zákona *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje.*

17. Podle § 104 odst. 3 Ústavy ČR zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.
18. Podle § 44 zákona č. 131/2000 Sb. o hl. m. Praze (1) Zastupitelstvo hlavního města Prahy může v mezích samostatné působnosti hlavního města Prahy vydávat obecně závazné vyhlášky. (2) Rada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje. (3) Povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty na ulicích a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleně") a k užívání zařízení hlavního města Prahy nebo městské části, d) stanoví-li tak zvláštní zákon.
19. Podle čl. 1 odst. 1 vyhlášky č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy podmínkou provozování taxislužby na území hlavního města Prahy je prokázání znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxamtru řidiči taxislužby.
20. Jelikož čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy stanovuje povinnost, bylo možné tuto uložit pouze tehdy, stanoví-li tak zákon.
21. Tímto zákonem byl zákon o silniční dopravě, který ve znění platném a účinném v době jednání žalobce (14. 12. 2017) i v době rozhodování žalovaného v § 21b odst. 1 obsahoval zmocnění pro obce stanovovat povinnost absolvovat zkoušku z místopisu. V návaznosti na toto zmocnění stanovovala vyhláška č. 23/1998 Sb. v čl. 1 povinnost prokázat zkouškou znalosti místopisu, právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxamtru řidiči taxislužby.
22. Konkrétně dle § 21b zákona o silniční dopravě ve znění do 30. 6. 2020 1) Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit a) řidiči taxislužby jako podmínku pro zahájení nebo nabízení přepravy na území obce povinnost prokázat zkouškou znalosti místopisu, obsluhy taxamtru a právních předpisů upravujících provozování taxislužby a ochranu spotřebitele a mít při provozování taxislužby na území obce u sebe osvědčení o složení zkoušky; osvědčení o složení zkoušky je veřejnou listinou, b) způsob organizace a provádění zkoušky podle písmene a) a opravného opakování této zkoušky, dobu a podmínky platnosti této zkoušky a vzor osvědčení o složení zkoušky. (2) Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou pro stanoviště vozidel taxislužby zřízených obcí podmínky užívání stanoviště a provozní řád upravující v souladu s místními podmínkami pravidla provozu na stanovišti. (3) Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit dopravcům jako podmínku pro zahájení nebo nabízení přepravy na území obce splnění zvláštních požadavků na vozidla taxislužby, kterými mohou být požadavek na barvu karoserie vozidla nebo technické požadavky. Jako technický požadavek lze stanovit pouze požadavek na minimální nebo maximální rozměry vozidla, maximální zdvihový objem motoru, stupeň plnění emisní úrovně nebo druh paliva. Zvláštní požadavky na vozidla taxislužby nesmí zvyhodňovat určitého výrobce, tovární značku nebo typ vozidla.

23. Zákonem č. 115/2020 Sb. došlo k novelizaci § 21b zákona o silniční opravě, tak, že bylo zrušeno zmocnění pro obce ohledně stanovování povinnosti absolvovat zmíněnou zkoušku. Zanikla tedy možnost, aby obec v obecně závazné vyhlášce stanovila povinnost ve formě prokazování absolvování zkoušky.
24. Dle § 21b zákona o silniční dopravě tak nově ve znění od 1. 7. 2020 *(1) Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou pro stanoviště vozidel taxislužby zřízených obcí podmínky užívání stanoviště a provozní řád upravující v souladu s místními podmínkami pravidla provozu na stanovišti. (2) Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit dopravcům jako podmínku pro zahájení nebo nabízení přepravy na území obce splnění zvláštních technických požadavků na vozidla taxislužby, kterými mohou být požadavky na maximální rozměry vozidla, maximální zdvihový objem motoru, stupeň plnění emisní úrovně nebo druh paliva. Zvláštní technické požadavky na vozidla taxislužby nesmí zvýhodňovat určitého výrobce, tovární značku nebo typ vozidla.*
25. Vzhledem k tomu, že již zákon nadále obcím neumožňuje uložit obecně závaznou vyhláškou povinnost, která bude vyžadovat odbornou zkoušku, není možné nadále aplikovat čl. 1 uvedené vyhlášky. V průběhu soudního řízení tak došlo k přijetí takové právní úpravy, která je ve prospěch žalobce, neboť protiprávní jednání, za které byl shledán vinným a sankcionován, není nadále možné za protiprávní považovat.
26. Soud se proto zabýval tím, zda je možné i přesto, že v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného ještě nebyl účinný zákon o silniční dopravě v novém znění, kdy žalovaný proto nemohl zohlednit příznivější právní úpravu, postupovat podle nové právní úpravy.
27. K tomu, jak má být řešeno v obdobné situaci, se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, kde uvedl: *„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, kdy 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.“*
28. Dále lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v jeho rozsudku č. j. 8 As 43/2019-40 ze dne 11. 2. 2021: *„Podle čl. 40 odst. 6 Listiny platí, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Stejně pravidlo je promítnuto i do aktuálně účinného zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v § 2 odst. 1 stanoví, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější. Již z jazykového výkladu daných ustanovení vyplývá, že základním pravidlem je posuzování odpovědnosti za přestupek (dříve i správní delikt) podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdější zákon se má použít jen tehdy, pokud je to pro pachatele příznivější.“*
29. Nejvyšší správní soud dospěl v tomto rozhodnutí též k závěru, že: *„...v případě aplikace příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, tam kde podmínky pro jeho aplikaci nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, není správní soud soudem přezkumným, ale nalézacím. Ohledně posouzení dané otázky se totiž musí řídit právním stavem v době svého*

rozhodování, byť zde takový právní stav nebyl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud tak v tomto případě bude z povahy věci prvním, kdo se bude danou otázkou zabývat.“

30. Vzhledem k těmto závěrům soud uvádí, že je třeba rovněž v tomto případě postupovat podle nové právní úpravy, neboť je pro žalobce příznivější a znamená, že žalobce nemůže být shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích porušením čl. 1 vyhlášky č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy.
31. Z výše uvedených důvodů soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Soud zrušil pouze rozhodnutí II. st. Žalovaný v souladu s § 90 s. ř. zastaví řízení o přestupku z místopisu a znovu rozhodne o vině a trestu za přestupek dle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě a to tak, že buď výši pokuty potvrdí a nebo změní, vždy s řádným odůvodněním. Vzhledem k povaze věci jsou splněny podmínky pro postup dle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., jelikož potvrzením výše pokuty nebo snížením výše pokuty žalobci nevznikne újma na *možnosti se odvolat*, jelikož své právo odvolat již realizoval.
32. K dalším námitkám žaloby lze uvést, že nejsou důvodné.
33. Po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 267/2018-68 ze dne 30. 4. 2021 zdejší soud vydal ve věci provozu vozidel v rámci aplikace UBER rozsudek č. j. 4 A 29/2016 – 118, kterým soud žalobu zamítl. V tomto rozsudku soud mj. uvedl, že: *„Zbývá posoudit, zda žalobkyně se předmětným jednáním dopustila jí vytýkaných přestupků. V této otázce Městský soud v Praze vychází ze závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021 č.j. 5 As 267/2018-68, který obsáhle citoval z nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. III. ÚS 1889/20. Ústavní soud v onom nálezu sp. zn. III. ÚS 1889/20 dospěl k závěru, že řidič nabízející přepravu prostřednictvím platformy Uber se může dopustit přestupku dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě, a to dokonce i v případě, že přepravu osoby ani reálně nevykonával, resp. ji nedokončil. Výkon práce řidiče taxislužby zahrnuje soubor činností, který se neomezuje pouze na samotnou přepravu či její opakování. Pro naplnění skutkových podstat daných přestupků je podstatné hledisko soustavnosti dané činnosti. Výkon práce řidiče taxislužby je totiž vázán na podnikání v podobě provozování silniční dopravy ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o silniční dopravě, případně na pracovněprávní vztah s dopravcem ve smyslu § 21 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě, neboť jeho cílem je právě soustavná výdělečná činnost za účelem zisku, čímž se také výkon práce řidiče taxislužby odlišuje od pouhé spolujízdy či ekonomiky sdílení, které by neměly být postiženy za neoprávněnou činnost, jak ostatně konstatovaly již správní orgány.“* Podotkl, že sice souhlasí s argumentací žalobkyně, že vykonání jediné přepravy cestujících v nyní posuzovaném případě, který se odehrál dne 2. 4. 2015 (tj. ještě v době před přijetím zákona č. 115/2020 Sb.), nemohlo vést k závěru o naplnění skutkové podstaty oněch přestupků, kdy z tohoto důvodu původně rozhodnutí zrušil, nicméně poukázal na to, že není oprávněn se v daném případě odchýlit od názoru Nejvyššího správního soudu, ke kterému byl přímo zavázán.
34. A dále konstatoval, že: *„Závěr o tom, že skutkové podstaty daných přestupků nebyly naplněny, nelze založit pouze na tom, že byla žalobkyni prokázána pouze jediná přeprava a že zároveň tyto skutkové podstaty obsahovaly nedokonavé sloveso „vykonávat“. Takový výklad by byl, jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 1889/20, formalistický a nerespektoval by širší vztahy mezi relevantními právními normami ani záměr zákonodárce, který byl dodatečně potvrzen novelizací zákona o silniční dopravě právě zákonem č. 115/2020 Sb. (blíže viz bod 34*

nálezu sp. zn. III. ÚS 1889/20). (...) Naplnění daných skutkových podstat tak není závislé na prokázání, kolikrát byla přeprava osob uskutečněna, nýbrž na tom, že ji daný řidič nevykonává nahodile a má v úmyslu ji opakovat. V nyní posuzovaném případě žalobkyni sice bylo jí vytýkané jednání prokázáno jen jednou, na druhou stranu již ze samotné registrace na platformě Uber, tedy ze skutečnosti, že žalobkyně pro tuto společnost pracovala, se podává dlouhodobost její činnosti. Ze strany žalobkyně se tedy zjevně nejednalo o ojedinělou událost (srov. bod 35 nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1889/20). V dané věci tudíž bylo naplněno hledisko soustavnosti činnosti žalobkyně. Správní orgány proto nepochybily, jestliže žalobkyni uznaly vinnou z jí vytýkaných přestupků.“

35. Citované odůvodnění je plně aplikovatelné rovněž na případ žalobce, k jehož jednání došlo dne 14. 12. 2017. I v jeho případě shodně platí, že není podstatné, kolikrát mu bylo protiprávní jednání prokázáno, neboť ze skutečnosti, že byl registrován na platformě UBER lze dovozovat úmysl výkon činnosti opakovat. Byť bylo tedy jeho jednání zjištěno toliko jednorázově, není toto rozhodující. Došlo k naplnění zákonem stanovených znaků taxislužby, ohledně kterých lze opět odkázat na zmíněné rozhodnutí zdejšího soudu, kdy k tomuto uvedl, že: „V dané věci byla splněna podmínka osobní dopravy pro cizí potřeby (mezi žalobkyní a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah, jehož předmětem byla přeprava osob, srov. § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě), kterou byla zajištěna přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče. Zároveň se nejednalo o linkovou osobní dopravu (ta je definována v § 2 odst. 7 zákona o silniční dopravě jako pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách), o mezinárodní kyvadlovou dopravu (mezinárodní kyvadlovou dopravou je osobní doprava, kterou jsou předem vytvořené skupiny cestujících přepravovány více jízdami tam a zpět ze stejné výchozí oblasti do stejné cílové oblasti, srov. § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě) ani o příležitostnou osobní silniční dopravu. Příležitostná osobní silniční doprava je totiž v § 2 odst. 11 zákona o silniční dopravě (resp. v § 2 odst. 10 téhož zákona ve znění účinném do 30. 6. 2020) definována jako „neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo b) více než 9 osob včetně řidiče.“ Poněvadž byla přeprava osob zajištěna vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a zároveň se nejednalo o mezinárodní 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.“
36. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce o tom, že je vyloučeno, aby na něj byl aplikován souběh přestupků.
37. Žalobce konkrétně namítá, že pokud je mu kladeno za vinu, že vykonával práci řidiče taxislužby bez patřičných oprávnění, pak nemůže být současně stíhán pro přestupek spočívající v tom, že není držitelem dokladů požadovaných zvláštním právním předpisem – držitelem osvědčení o úspěšně vykonané zkoušce řidiče taxislužby. Přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě podle žalobce fakticky konzumuje i skutkovou podstatu přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích
38. K tomu soud nejprve uvádí, že žalobce byl shledán vinen ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, kdy v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o

silniční dopravě vykonával práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby. Současně byl shledán vinen také ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, neboť poskytl předmětnou zpoplatněnou jízdu, aniž by zkouškou řidiče taxislužby prokázal znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxametru, čímž porušil čl. 1 obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy, která stanovuje jako podmínku provozování taxislužby na území hlavního města Prahy prokázání znalosti místopisu, znalosti právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele a znalosti obsluhy taxametru řidiči taxislužby. Vzhledem k uvedenému je zjevné, že žalobci nebylo kladeno za vinu spáchání jím v žalobě tvrzeného přístupu dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

39. Dle § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě platí, že práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby. Oprávnění řidiče taxislužby udělí na žádost kterýkoli dopravní úřad, pokud je žadatel a) starší 21 let, b) spolehlivý podle § 9 odst. 2 a c) oprávněn k pobytu na území České republiky a, je-li to podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, oprávněn k výkonu práce na území České republiky, jde-li o občana jiného než členského státu, který není držitelem koncese pro provozování silniční motorové dopravy osobní vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, jeho manželem nebo registrovaným partnerem. Zákonem jsou tedy pro získání oprávnění vyžadovány tyto požadavky obecné povahy. Dále zákon stanoví, co je třeba k žádosti připojit. Naproti tomu vyhláška vyžaduje prokázání konkrétních znalostí potvrzujících způsobilost vykonávat danou činnost. Oba přestupky, z jejichž spáchání byl žalobce uznán vinným, se tak liší z hlediska jednání (vykonávání práce řidiče taxislužby bez oprávnění a vykonávání práce řidiče taxislužby bez prokázání znalostí), tak i z hlediska svého následku (zájem na tom, aby práci řidiče taxislužby vykonávaly jen oprávněné osoby, a aby taxislužba byla provozována jen osobami, které doloží, že disponují potřebnými znalostmi).
40. Dále žalobce uvádí, že mu byla rozhodnutím uložena pokuta ve výši Kč 50 000,-Kč, kdy je mu přitom známo, že v jiných totožných případech byla uložena pokuta ve výši Kč 10 000,-Kč, resp. 15 000,-Kč, tedy pokuta významně nižší. V jedné z podobných věcí bylo podle žalobce rozhodováno stejnou zpracovatelkou, která v roce 2015 uložila pokutu ve výši Kč 15 000,-Kč.
41. K tomu soud uvádí, že předně skutečnost, že byly v minulosti ukládány pokuty v odlišné výši, nelze samu o sobě považovat za důvod pro to, aby byl žalobce bez dalšího sankcionován shodně. Odkazuje-li žalobce na uloženou pokutu v rozhodnutí z roku 2015, poukazuje soud na v tomto ohledu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 344/2019 – 47 ze dne 31. 3. 2021, v němž soud mj. uvedl, že „*Nic nelze vytknout jeho konstatování, že v roce 2015 ještě byly za stejné prohřešky ukládány mírnější sankce, neboť šlo na tomto poli služeb a jejich kontrol o nový jev. Tento závěr soudu odpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný vysvětlil, že vyšší sankce odráží obeznámení dopravců s dřívějšími rozhodnutími dopravního úřadu o tom, že používání aplikace Uber při provozování taxislužby není důvodem k nedodržování zákona o silniční dopravě.*“ (...) „*Stěžovateli lze nicméně přisvědčit, že městský soud v odstavci 72. napadeného rozsudku nesprávně poukazoval na to, že sankce ve výši 50 000 Kč byla v porovnávaných případech uložena za „tytéž prohřešky“.* Toto pochybení však se ohledem na to, že uložení podobné pokuty jinému subjektu za odlišný delikt neznamená, že pokuta uložená stěžovateli vybočovala ze správní praxe, nemělo žádný

vliv na správnost jeho závěru, že sankce uložená stěžovateli nebyla zjevně nepřiměřená, tím méně pak „exemplární“, jak bylo namítáno a že napadené rozhodnutí proto ob stojí.“ Žalobce se jednání dopustil v roce 2017, tedy přibližně o dva roky později než jím pro srovnání uváděném roce 2015. Také v jeho případě se proto promítlo odlišné vnímání daného jednání, které je postihováno oproti roku 2015 přísnější sankcí.

42. Žalobce považuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou a porušující princip právní jistoty. Jeho námitka je podle něj v tomto ohledu relevantní i z hlediska toho, že mezi kauzami roku 2015 a kauzou žalobce z roku 2017 je rozdíl v tom, že došlo ke zpřísnění sankce za přestupek podle 34e odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. z částky Kč 50.000,- Kč na současnou částku Kč 100.000,-Kč. Zatímco tak v roce 2015 byla ukládána pokuta ve výši 20% resp. 30% z horní hranice sazby pokuty, v kauze žalobce se jedná o 50% horní hranice sazby pokuty. Takový posun v rozhodování považuje za neodůvodněný a zasahující do principu předvídatelnosti rozhodnutí. Žalobce také poukazuje na zásadu *in dubio mitius*, která by měla být použita právě při ukládání výše trestu v této kauze.
43. K tomu soud nejprve uvádí, že žalobce patrně má na mysli přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, nikoli § 34e odst. 2 písm. a) téhož zákona. K tomu lze pro úplnost dodat, že nynější přestupek dle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě odpovídá přestupku podle § 34e odst. 1 podle zákona ve znění do 3. 10. 2017.
44. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ohledně výše pokuty uvedl, že *podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platí, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. V daném případě se tak jedná o přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, neboť za tento přestupek lze uložit i trest zákaz činnosti, který oproti pokutě jednoznačně představuje významnější zásah do sféry obviněného. Za společensky škodlivější je pak nezbytné jistě považovat právě přestupek podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, nebo objektem této skutkové podstaty je ochrana dodržování jedné ze základních povinností, které řidiči taxislužby mají, tj. té, aby měli oprávnění řidiče taxislužby, čímž osvědčují to, že splňují základní zákonné požadavky pro výkon práce řidiče taxislužby, mezi které patří např. i spolehlivost ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o silniční dopravě. (...) za výše uvedené přestupky lze tak ve společném řízení uložit pokutu podle § 34e odst. 4 písm. c) zákona o silniční dopravě až do výše 100 000,-Kč a zákaz činnosti od 6 měsíců do 2 let.*
45. Dospěl k závěru, že jednání žalobce nelze považovat za tolik společensky škodlivé, aby bylo na místě uložení pokuty v maximální možné výměře či dokonce uložení sankce zákazu činnosti. Samotné přesvědčení žalobce, že nejednal v rozporu s právními předpisy, jej nezavazuje odpovědnosti za přestupky a nesnižuje intenzitu společenské škodlivosti jeho jednání natolik, aby jej bylo možné považovat za méně než středně společensky škodlivé. Vykonával práci řidiče taxislužby, aniž by splňoval základní podmínky pro výkon této činnosti stanovené zákonem a porušil zájem hl. m. Prahy na tom, aby činnost řidiče taxislužby vykonávaly osoby, jejichž odborná způsobilost byla ověřena ve smyslu vyhlášky hl. m. Prahy č. 23/1998 Sb. hl. m. Prahy. K dobru žalobce bylo zohledněno, že šlo o méně závažnou formu zavinění vycházející z výkladu právní úpravy přepravy osob realizované prostřednictvím aplikace UBER. Správní orgán I. st. shledal jednání středně společensky škodlivým, proto přistoupil k uložení pokuty v polovině maximální možné výměry – tedy ve výši 50 000,-Kč. Výše pokuty byla dle správního orgán I. stanovena i s přihlédnutím k tomu, že žalobce dosud nebyl za podobné jednání postižen a ani nefiguruje v jiných

kontrolních zjištěních spojených s výkonem práce řidiče taxislužby na území hl. m. Prahy. Žalovaný rozhodnutí potvrdil.

46. Pokud jde o úvahu žalobce o tom, o jak velkou procentuální část se jedná v porovnání s dřívější možnou výší pokuty 50 000,-Kč, pak v tomto ohledu je předně podstatné, že žalobce se předmětného protiprávního jednání dopustil dne 14. 12. 2017, kdy právní úprava možné výše pokuty za daný přestupek se od tohoto data nezměnila.
47. Jakým způsobem byla tato problematika upravena dříve v roce 2015, je irelevantní. Respektive toto je relevantní pouze ve smyslu, že správní orgán I. st. na tuto změnu ve svém odůvodnění poukázal, kdy konkrétně uvedl, že novelou zákona o silniční dopravě došlo od 3. 10. 2017 ke zpřísnění postihu za přestupek (vykonávání práce řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby), kdy je na místě toto zohlednit a zpřísnění trestu reflektovat, kdy se správní orgán stále drží zásady, že se jedná o jednání středně společensky škodlivé, které odůvodňuje uložení pokuty.
48. Zákon o silniční dopravě ve znění do 3. 10. 2017 upravoval problematiku tak, že podle § 34e odst. 1 tohoto zákona *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby*. Podle § 34e odst. 3 tohoto zákona *za přestupek podle odstavce 2 písm. b), d) a e) lze uložit pokutu do 10 000 Kč a za přestupek podle odstavce 1 a podle odstavce 2 písm. a), c) a f) až k) pokutu do 50 000 Kč; zákaz činnosti od 6 měsíců do 2 let lze uložit za přestupek podle odstavce 1 a odstavce 2 písm. a), c) a f) až k).*
49. Podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona ve znění do 31. 12. 2018 *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby*. Podle § 34e odst. 4 písm. c) zákona *za přestupek lze uložit pokutu do 100 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a)*. Podle § 34e odst. 5 zákona *za přestupek podle odstavce 1 písm. a) lze uložit pokutu do 50 000 Kč, jestliže se jej dopustil dopravce, který je na základě koncese oprávněn k provozování taxislužby, nebo se jej dopustila osoba, která byla k takovému dopravci ve vztahu podle § 21 odst. 3 písm. a) bodu 1*. Podle § 34e odst. 6 zákona *za přestupek podle odstavce 1 písm. a) nebo odstavce 2 písm. a), c) nebo f) až k) lze uložit zákaz činnosti od 6 měsíců do 2 let*. Za předmětné jednání tedy mohla být podle zákona účinného v době spáchání přestupku žalobcem uložena pokuta do 100 000,-Kč nebo zákaz činnosti do 2 let.
50. Podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje*. Podle § 4 odst. 3 zákona o některých přestupcích *za přestupek podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit pokutu do 100 000 Kč*. Podle § 4 odst. 4 zákona o některých přestupcích *dopustí-li se přestupku podle odstavce 1 nebo 2 fyzická osoba, lze jí uložit omezující opatření*.
51. Žalobce se daného jednání dopustil dne 19. 2. 2018, tedy již v době po novelizaci příslušného ustanovení. Soud proto nevidí pochybení žalovaného, který uvedl, že změnu právní úpravy reflektoval, považoval jednání žalobce za středně společensky škodlivé, a proto mu uložil pokutu v polovině výše možné sazby. Takový postup se jeví jako zcela adekvátní žalobcovu jednání.
52. Pro úplnost soud doplňuje, že podobnou otázkou se Nejvyšší správní soud v rozsudku zabýval například ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 344/2019 – 47, kdy k tomuto uvedl, že: „*Městský soud se dále z úřední povinnosti v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 16.*

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

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

54. Citovaný rozsudek se sice procentuálním vyjádřením možných pokut zabývá, avšak pojednává o situaci, kdy v době po pravomocném rozhodnutí došlo ke zmírnění horní hranice pokuty, tj. pozdější úprava byla mírnější než původní. Současně reflektuje znění § 42 odst. 2 zákona o přestupcích. Situace žalobce je však od popsané situace odlišná, neboť jak soud již uvedl, úprava po právní moci napadeného rozhodnutí byla, pokud jde o horní hranici pokuty, stejná jako právní úprava v době spáchání.
55. Lze doplnit, že pokuta ve výši 50 000,-Kč nebyla v případě žalobce shledána jako likvidační. Žalovaný se k této otázce vyjádřil tak, že bez ohledu na individuální hodnocení výše pokuty nelze odhlížet od závažnosti přestupku, která se projevuje právě ve výši horní hranice sazby pokuty. Ta má zajistit, aby sankce měla nejen preventivní, ale i represivní účel. Žalobci byla uložena pokuta ve výši poloviny horní hranice sazby. S ohledem na velkou závažnost přestupků je žalovaný přesvědčen, že nižší sankce by nesplnila svůj účel, ačkoli je citelným zásahem do rozpočtu dopravce. Současně odkázal na judikaturu ohledně likvidačního charakteru pokuty. K posouzení likvidačního charakteru pokuty lze uvést mj. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 – 133 ze dne 20. 4. 2010, ve kterém soud uvedl, že: *„Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neurčuje.“*
56. Sankce zákazu činnosti v délce 12 měsíců byla žalovaným odůvodněna tím, že žalobce byl za shodné protiprávní konání uznán vinným a potrestán, přesto v protiprávním jednání nadále pokračoval. Z řízení u zdejšího soudu pod sp. zn. 16 A 8/2019 vyplývá, že přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě se žalobce dopustil již dne 14. 12. 2017, kdy byla provedena kontrola, o vině a trestu za daný přestupek bylo rozhodnuto správním orgánem I. st. dne 21. 2. 2018, odvolacím orgánem 8. 2. 2019. V nyní posuzované věci se protiprávního jednání dopustil žalobce dne 19. 2. 2018, tedy po zahájení správního řízení o přestupku. Jakkoli v té době nebylo dosud rozhodnuto o vině a trestu, právní hodnocení jeho jednání správním úřadem mu bylo známo. Byla tak zcela na žalobci, zda bude již z důvodů obecné prevence pokračovat v jednání, které správní orgán považoval za delikt, a nebo nikoli s možnými následky s tím spojené. Tímto zákonným následkem je, že na opakované protiprávní jednání žalobce bude nahlíženo s přitěžujícími okolnostmi, neboť bez ohledu na sdělení o možné protiprávnosti svého počínání v něm nadále pokračoval. Pokud jednání žalobce bylo správními orgány považováno za středně společensky škodlivé, lze implicitní úvahu o střední výši trestu aplikovat též na dobu zákazu činnosti, kdy podle § 34e odst. 6 zákona o silniční dopravě bylo možné uložit zákaz činnosti od 6 měsíců do 2 let. Tudíž žalobci uložený zákaz činnosti byl shodně jako výše pokuty v polovině zákonné sazby, tedy dle soudu taktéž přiměřeně.
57. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 255/2012 kontrolního řádu (dále jen „kontrolní řád“) *kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.*
58. Podle § 4 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“).* Podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu *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. Podle § 4 odst. 3 kontrolního řádu pověření ke kontrole má formu a) písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo b) průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

59. Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu je kontrola zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je 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.
60. Podle § 6 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). Podle § 6 odst. 2 kontrolního řádu kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Podle § 6 odst. 3 kontrolního řádu 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.
61. Podle § 8 písm. b) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky.
62. Žalobce namítá nezákonnost kontroly z důvodu, že ta byla zahájena tzv. přizvanými osobami, které však nejsou dle žalobce oprávněny činit kontrolní úkony. Současně nebylo dle něj účelné v daném případě tyto osoby vůbec přizvat. Přizvané osoby se rovněž podle žalobce neprokázaly pověřením přizvané osoby.
63. Co se týče oprávnění přizvaných osob a jejich oprávnění činit úkony, shrnul Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 344/2019 – 47, danou otázku tak, že: „v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že tzv. přizvané osoby mohou vykonávat jednotlivé kontrolní úkony, a to i bez přímé účasti pracovníka kontrolního orgánu, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí osoby (figuranti) a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Pověřením přizvané osoby nedochází k jakékoli atrakci („privatizování“) pravomocí kontrolního orgánu, jak tvrdí stěžovatel. Přizvaná osoba ostatně vyjma faktického provedení jízdy (jak tomu bylo i ve věci nyní projednávané) žádné další kontrolní činnosti nevykonává a do práv kontrolované osoby nikterak nezasahuje. Tímto postupem proto nemůže dojít k upírání práv kontrolované osobě; obsah záznamu z kontrolní jízdy může být rozporován podáním námitek. Za situace, kdy je přizvaná osoba následně v rámci řízení vedeného ve věci spáchání správního deliktu vyslechnuta jako svědek, má kontrolovaná osoba možnost uplatňovat veškerá procesní práva, která jsou s prováděním tohoto důkazu spojena, tj. zejména právo být účastna výsledku, právo klást svědkovi otázky a právo vyjádřit se k jeho výpovědi.“
64. Závěr žalobce o tom, že přizvané osoby nebyly oprávněny provést první kontrolní úkon, proto nemůže ve smyslu výše uvedeného obstát. Ohledně tohoto prvního úkonu soud dále odkazuje na již citované rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 4 A 29/2016 – 118 ze dne 16. 11. 2021, ve kterém zdejší soud konstatoval, že: „Nástup cestujících do vozidla provozovaného žalobkyní a jimi provedená kontrolní jízda [tj. „kontrolní nákup“ ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu] byl v dané věci prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu a byl proveden přizvanými osobami. Nešlo o postup dle § 3 kontrolního řádu (úkony předcházející kontrole).“ K tomu soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As

25/2018-50, ze dne 16. 8. 2018 č.j. 1 As 175/2018-25, ze dne 21. 8. 2018 č.j. 2 As 128/2018-36, ze dne 12. 9. 2018 č.j. 9 As 172/2018-29, ze dne 31. 10. 2019 č.j. 3 As 61/2018-32, ze dne 9. 10. 2020 č.j. 3 As 60/2018-31, ze dne 19. 3. 2021 č.j. 3 As 104/2019-45 nebo ze dne 31. 3. 2021 č.j. 2 As 344/2019-47).

65. Nástup cestujících do vozidla a jimi provedená kontrolní jízda je prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, jenž je proveden přizvanými osobami. Nejedná se o postup dle § 3 kontrolního řádu. Tento první úkon je oprávněna provést i tzv. přizvaná osoba, kterou může správní orgán přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 344/2019 – 47: *„Kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Zpravidla takto bude kontrola zahájena v případech, kdy je pro splnění jejího účelu nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (typicky v případě kontroly dodržování zákona o silniční dopravě jako tomu bylo u stěžovatele v projednávané věci).“*
66. Zdejší soud ve zmíněném rozsudku č. j. 4 A 29/2016 poukázal rovněž na to, že kontrolní orgány nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně, neboť toto 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 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). *„Rozhodnutí, zda a jaké osoby a k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na úvaze kontrolního orgánu vycházející z konkrétních okolností kontroly a z jejího smyslu a účelu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. Přizvané osoby samozřejmě nemohou – podobně jako úřední osoby – být podjaty [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2010 č.j. 2 As 60/2010-113, bod 25] a nevěrohodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005 č.j. 2 Afs 104/2005-81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS). Žalobkyně však žádnou konkrétní a relevantní argumentaci o případné podjatosti nebo nevěrohodnosti osob (cestujících) provádějících kontrolu nevznesla.“*
67. Soud odmítl také výtky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Dle něj *„kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a)], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. I pověření přizvané osoby musí mít písemnou formu. Avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo. Takto exaktně ostatně ani nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména, jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu UBER; přizvaná osoba přitom může i sama jednotlivý kontrolní úkon provést, což zahrnuje i možnost, že sama kontrolu provedením prvního úkonu zahájí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2020 č.j. 3 As 60/2018-31). Pověření zaměstnanců danými úkony vyplývalo již z jejich pracovněprávních dokumentů (např. pracovní náplň). Žalobní námitky o absenci pověření cestujících proto nemohou obstát.“*
68. Citované závěry jsou plně aplikovatelné rovněž na případ žalobce. Byly dodrženy požadavky na zákonnost kontroly. Kontrola byla provedena zákonným způsobem. Lze shrnout, že nástup cestujících do vozidla a jimi provedená kontrolní jízda je prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, jenž byl proveden

přizvanými osobami. Nejedná se o postup dle § 3 kontrolního řádu. Tento první úkon je oprávněna provést i tzv. přizvaná osoba, kterou může správní orgán přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu. Pověření této přizvané osoby musí mít písemnou formu, avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu. Lze rovněž dodat, že pokud by toto pověření bylo žalobci předloženo před provedením kontroly, kdy namítal, že neměl možnost příslušné osoby identifikovat, neboť se jednalo o objednávku učiněnou v aplikaci, pak soud uvádí, že pokud by bylo možné tyto osoby tímto způsobem rozpoznat před zahájením kontroly, pak by zamýšlená kontrola byla velmi pravděpodobně zmařena.

69. Co se týče písemného pověření, lze dodat závěry plynoucí z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 2 As 344/2019 ze dne 31. 3. 2021, ve kterém soud uvedl, že: *„Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že městský soud správně nahlížel na cestující jako na tzv. přizvané osoby. Skutečnost, že nedisponovaly písemným pověřením, je třeba považovat za vadu, která však s ohledem na skutečný obsah jimi provedeného úkonu a jeho význam pro kontrolu a její výsledek, existenci materiálního pověření dopravním úřadem a postradatelnost skutkových okolností, o nichž vypovídaly jako svědci, pro právní kvalifikaci skutku neměla vliv na zákonnost kontroly ani na rozhodnutí dopravního úřadu, resp. žalovaného. Námitka nezákonnosti kontroly není důvodná.“*
70. Ohledně kontroly lze odkázat rovněž také například na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 25/2018 – 50 ze dne 26. 7. 2018, ve kterém soud uvedl: *„Kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 6 A 99/2002-52, č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005, a ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134, č. 1067/2007 Sb. NSS). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Podle § 3 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Dle odst. 2 téhož ustanovení platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění. Kontrolní řád dále v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Podle § 6 odst. 3 se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě [...] řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. NSS souhlasí se stěžovatelem, že*

kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“

71. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož náhrada nákladů řízení přísluší tomu, kdo měl ve věci úspěch. Přestože žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalobě soud vyhověl pouze z toho důvodu, že v průběhu soudního řízení došlo ke změně právní úpravy, což je skutečnost, kterou nemohl v době podání žaloby žalobce (ani žalovaný) předvídat. Žalovanému náhrada nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pokud svým významem kasační stížnost podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

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

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

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

V Praze dne 19. 4. 2022

Mgr. Kamil Tojner
soudce

