



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **ALRIA Company s. r. o.**, se sídlem Praha 1, Rybná 716/54, zastoupené Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opatovická 1659/4, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem Praha 1, nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2019, č. j. 11 A 105/2017-48,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 19. 5. 2017, č. j. 44/2017-190-TAXI/3, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 1. 2017, č. j. MHMP 1939620/2016, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Žalobkyně byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. i) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 55 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení v paušální výši 1 000 Kč. Uvedeného správního deliktu se měla dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě při poskytování zpoplatněné přepravy formou taxislužby dne 22. 2. 2016 v čase od 21:02 do 21:10 hodin, na trase z ulice Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, do ulice Stárkova 1222/3, Praha 1, použila vozidlo značky X, registrační značky X, které pro ni nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji jako nedůvodnou v záhlaví uvedeným rozsudkem ji zamítl.

[2] Městský soud především, s odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 9 As 291/2013-136, nepřisvědčil argumentaci, že přeprava poskytnutá přes aplikaci UberPOP není taxislužbou, nýbrž sdílenou přepravou, která není žádným zákonem omezena. Nepřisvědčil ani argumentaci, dle které se v posuzované věci jednalo o smluvní přepravu ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nikoliv o „klasickou“ taxislužbu ve smyslu § 21 odst. 3 téhož zákona. Žalobce byl povinen splnit všechny povinnosti provozovatele taxislužby. O tom, že si toho byl vědom, mj. svědčí, že je držitelem oprávnění k provozování taxislužby, a že příslušný řidič disponuje průkazem řidiče taxislužby.

[3] Dále městský soud nepřisvědčil námitkám o nezákonném postupu při provádění kontroly předcházející řízení o správním deliktu, jež žalobkyně spatřovala v tom, že se na kontrolních úkonech, které podle žalobkyně mohou vykonávat pouze kontrolní orgány, podíleli dva cestující, aniž by k vykonání kontroly měli řádné pověření. Podle městského soudu je na objednání jízdy a její absolvování danými cestujícími nutno nahlížet jako na úkony předcházející kontrole ve smyslu § 3 zákona č. 255/2012, o kontrole (dále jen „kontrolní řád“). Ze systematiky kontrolního řádu přitom vyplývá, že osoby provádějící takové úkony pověřením ke kontrole ve smyslu § 4 kontrolního řádu disponovat nemusí. Pověření musí být uděleno osobě vykonávající kontrolu; tou byl v posuzované věci Mgr. J. D. Kontrola byla zahájena teprve v okamžiku, kdy jmenovaný přistoupil k vozidlu a své pověření ke kontrole předložil řidiči. Cestující, kteří vykonali jízdu, byli následně vyslechnuti jako svědci. K zákonnosti postupu, kdy kontrolní jízdu provedou „*externí pracovníci*“ a správní orgány z takto získaných informací následně vychází ve správním řízení, městský soud podpůrně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2015, č. j. 2 Afs 104/2005-81. Současně podotkl, že žalobkyně ani nerozporovala, že jízda probíhala tak, jak daní svědci vypověděli. Podstatné je, že bylo zjištěno, že se předmětná jízda uskutečnila a že k ní bylo užito neevidované vozidlo.

[4] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku o nepřiměřenosti uložené sankce, kterou žalobkyně opírala o tvrzení, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, z jakých kritérií vychází při úvahách o přiměřenosti sankcí ukládaných za totožné či obdobné správní delikty, neboť ve dvou jiných případech uložené pokuty snížil na částku 20 tisíc Kč. Městský soud rozhodnutí žalovaného, na která žalobkyně odkazovala, nepovažoval za relevantní, neboť jimi byly uloženy pokuty za odlišné správní delikty, než jakého se dopustila žalobkyně, a za odlišná období. Za podstatné označil, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně jsou patrná jasná kritéria, na jejichž základě byla v nynější věci výše pokuty určena. Současně neshledal ani podmínky pro vyhovění návrhu na moderaci uložené pokuty, neboť její výše činila 11 % zákonné sazby a tedy nebyla uložena ve výši zjevně nepřiměřené.

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V její první části brojí proti závěru městského soudu o zákonnosti provedené kontroly a použitelnosti jejích výsledků jako podkladů v řízení o správním deliktu. Nesouhlasí s výkladem městského soudu, že objednání jízdy dvěma cestujícími a její absolvování představovalo kontrolní úkony předcházející zahájení kontroly podle § 3 kontrolního řádu. Kontrolní řád rozlišuje *úkony předcházející kontrole a průběh o kontroly*, včetně toho, jaké subjekty ty které úkony mohou vykonávat. Úkony před zahájením kontroly mohou provádět výlučně kontrolní orgány, nikoliv přizvané či jiné osoby, jako tomu bylo v posuzované věci. Tzv. „*přizvané osoby*“ se vzhledem ke znění ustanovení § 6 odst. 1 kontrolního řádu mohou kontroly účastnit až po jejím zahájení. Totéž platí i pro „*obyčejné cestující*“, které správní orgány před kontrolou využily k získání informací.

pokračování

[7] Dále stěžovatelka doslovně, pouze s dílčími doplněními, opakuje svou žalobní argumentaci, že kontrolní řád svěřuje pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům. V nynější věci však kontrolu v celém rozsahu neprovedla kontrolující osoba, nýbrž její podstatnou část (kontrolní jízdu) vykonali dva cestující, pan M., který je zaměstnancem správního orgánu I. stupně, a paní M., která na správní orgány pracovněprávní vazby nemá, a to po předchozí domluvě se správním orgánem I. stupně. K úkonům podle § 3 kontrolního řádu však nelze využívat třetích osob, které správní orgány formálně označují jako „*obyčejné cestující*“. Tyto osoby nemohou být považovány ani za přizvané osoby ve smyslu kontrolního řádu. Ze spisu je ostatně dle stěžovatelky patrné, že jakožto přizvané osoby nebyly nikterak pověřeny. Správní orgán I. stupně je následně k průběhu kontrolní jízdy vyslechl jako svědky. Podle stěžovatelky je nutno dané cestující označit za „*profesionální svědky*“, kteří realizovali část kontroly, nikoliv jako „*obyčejné cestující*“, kteří předali své poznatky o protiprávním jednání příslušným orgánům. Dále stěžovatelka opakuje svou žalobní argumentaci, dle které svědecké výpovědi pana M. a paní M. byly získány nezákonně a nelze je proto jako důkaz pro závěr o vině stěžovatelky použít.

[8] Skutečnost, že správní orgány k provedení části kontroly či úkonů kontrole předcházejících využil osoby, které k tomu nemají pravomoc, nemají povinnost mlčenlivosti, a v rozporu se zákonem byly seznamovány s průběhem a přípravou kontroly, podle stěžovatelky městský soud vůbec neposoudil. Rovněž nevyložil účel zákonné úpravy. Nevypořádal se s uplatněnou argumentací a přesvědčivě neodůvodnil, proč je možné nahlížet na pana M. a paní M. jako na „*jakékoliv jiné cestující*“, kteří předávají své poznatky správním orgánům

[9] Stěžovatelka rovněž opakuje svou žalobní argumentaci, podle které využívání „*kontraktovaných soukromých kontrolujících*“ je v rozporu s principy výkonu státní správy, konkrétně v rozporu s čl. 2 odst. 2 a 3 Ústavy. Právní řád neumožňuje, aby kontrolující orgány ke kontrole využívaly třetí osoby a obcházely tak kontrolní řád.

[10] Dále stěžovatelka opakuje, že v oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně je kontrola popsána tak, jako by „*obyčejní cestující*“ provedli náhodnou jízdu, o čemž sepsali oznámení, které následně předali správnímu orgánu, což má navodit dojem formálně bezvadného postupu. Oznámení o poskytnuté přepravě přitom dané osoby předaly kontrolnímu orgánu až následující den, je tak otázkou, jak se daný orgán o jízdě mohl dozvědět již den předcházející, mělo-li se jednat o „*obyčejné cestující*“.

[11] Kontrola tedy byla podle stěžovatelky provedena nezákonně a její výsledek proto nemůže být podkladem pro řízení o správním deliktu.

[12] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti závěru městského soudu o přiměřenosti uložené sankce. Namítá, že městský soud shledal uloženou pokutu přiměřenou, aniž by provedl dokazování k jejímu porovnání s pokutami ukládanými za obdobná jednání; nevypořádal se ani s otázkou majetkových poměrů stěžovatelky a s jejím „*personálním substrátem*“, jakožto právnické osoby.

[13] Jelikož stěžovatelka nemá možnost zjistit, zda jsou za obdobná jednání ukládány obdobné pokuty, neboť nemá přístup k příslušným rozhodnutím, bylo na soudu, aby si vzhledem k návrhu na moderaci pokuty příslušné důkazy od žalovaného vyžádal. Správní orgány ani městský soud však k takovému srovnání s jinými případy nepřistoupily.

[14] Současně stěžovatelka namítá, že rozhodování správních orgánů v případech týkajících se poskytování přepravy prostřednictvím aplikace Uber je tak rozkolísané, že je možné dovodit, že správní orgány rozhodly s ohledem na „*politické zadání ve věci používání aplikace UBER*“. Politické

zadání a „*obecné nálady taxikářských lobby*“ tak vedly k uložení nepřiměřeného trestu, bez ohledu na osobu stěžovatelky.

[15] Závěr městského soudu, že nejsou dány důvody pro moderaci uložené pokuty, je podle stěžovatelky rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud byl povinen svou úvahu o přiměřenosti sankce zdůvodnit. Nestačí konstatovat, že pokuta ve výši 11 % zákonné sazby je přiměřená.

[16] Dále stěžovatelka brojí proti tomu, že žalovaný ani městský soud neposuzovali její majetkové poměry, s ohledem na to, zda pro ni uložená pokuta není likvidační. Žalovaný pouze obecně konstatoval, že finanční poměry nejsou zohledňovaným kritériem, a že nerozumí argumentu založenému na srovnání uložené pokuty s průměrnou mzdou, neboť stěžovatelka je právnickou osobou, a tedy žádnou mzdu nepobírá. Podle stěžovatelky mají správní orgány v případech, kdy účastník nedoloží své majetkové poměry, postupovat obdobně jako trestní soudy podle § 68 odst. 4 trestního zákoníku. To však žalovaný neučinil. Současně tak nepostupoval ani městský soud, ačkoliv tak měl učinit v rámci úvahy o moderaci pokuty. Napadený rozsudek je tedy i z tohoto důvodu nepřezkoumatelný. Nadto městský soud v rámci úvahy o moderaci pokuty nevzal v potaz, že jediným společníkem žalobkyně je pan M. D., který je tak v konečném důsledku adresátem finančního postihu.

[17] Konečně stěžovatelka ve vztahu k uložení sankci namítá, že žalovaný ani městský soud při úvaze o její výši nezohlednili délku správního řízení, ačkoliv tak měl městský soud učinit z úřední povinnosti, neboť rozhodoval o „*trestu*“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Délka řízení byla zjevně nepřiměřená, v důsledku čehož bylo zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Podle správního řádu jsou správní orgány povinny rozhodnout ve lhůtě 30, respektive 60 dnů, rozhodnutí žalovaného však bylo vydáno více než rok po jednání, v němž je spatřován správní delikt.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kontrola byla zahájena až po ukončení přepravy, a to předložením pověření ke kontrole ze strany kontrolující osoby. Cestujícím proto nebyl svěřen výkon kontrolních pravomocí. Jejich postavení se nikterak nelišilo od postavení jakýchkoliv jiných cestujících, kteří následně předají své poznatky o protiprávním jednání dopravce příslušnému orgánu. Správní orgán I. stupně dané cestující následně vyslechl a jejich výpovědi, ve spojení s jejich neformálními oznámeními o provedené přepravě, lze považovat za přesvědčivé důkazy. Jakkoli nebylo vhodné, že kontrolu neprovedly pověřené kontrolující osoby či osoby přizvané, užitý postup nelze považovat za rozporný s právními předpisy. Skutečnost, že kontrolující orgán příslušné cestující požádal o vykonání přepravy, nemá na učiněná zjištění vliv. Žalovaný přitom netvrdí, že by daní cestující byli „*obyčejnými poškozenými*“, o nichž neměl kontrolující orgán žádné povědomí. Kontrolující orgán se však poskytnutou přepravu rozhodl pojmout nikoliv jako součást kontroly, nýbrž jako úkon, na jehož základě se rozhodne, zda kontrolu provede.

[19] K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že městskému soudu je z úřední činnosti známo, jaké pokuty jsou na úseku taxislužby ukládány. Byl proto schopen přiměřenost nyní uložené pokuty posoudit, aniž by si od žalovaného vyžádal rozhodnutí v obdobných případech. Rovněž stěžovatelce jsou obdobné případy známy, neboť je zastupována právním zástupcem, který zastupuje většinu dopravců, provozujících taxislužbu prostřednictvím aplikace Uber. Stěžovatelce byla s ohledem na polehčující okolnosti uložena nízká pokuta, protože v rozhodné době byly obvykle ukládány pokuty ve výši 70 – 100 tisíc Kč. Výše ukládaných pokut nebyla rozkolísaná, byť pokuty ukládané za provozování taxislužby nevidovanými vozidly stoupají; nízké pokuty, které byly ukládány v začátcích působení společnosti Uber v ČR, neměly totiž ve vztahu k dopravcům dostatečný preventivní efekt. Uložená pokuta zjevně nepřiměřená nebyla, nebyl proto dán důvod pro její moderaci. K námitce, že měly být posouzeny majetkové poměry

pokračování

stěžovatelky, žalovaný uvedl, že je třeba je zohlednit, mohla-li by mít ukládaná pokuta likvidační charakter. V nynější věci však byla ukládána pokuta ve výši dvou průměrných mezd a nebyl tak důvod předpokládat, že by byla pro stěžovatelku likvidační

[20] Přílehlavá podle žalovaného není ani argumentace stěžovatelky o nepřiměřené délce řízení. Správní řád upravuje pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, které se však vztahují zejména k řízení o žádostech. V nynější věci bylo nadto rozhodnuto přibližně 15 měsíců poté, co se stěžovatelka správního deliktu dopustila.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Ačkoliv stěžovatelka svou argumentaci výslovně nepodřadila (rovněž) pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na vícero místech kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek jeho důvodů namítá.

[24] Obecně platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).

[25] Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, respektive o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[26] Nejvyšší správní soud uvedené vady rozsudku městského soudu neshledal. Byť lze stěžovatelce přisvědčit v tom, že městský soud ve vztahu k namítané nezákonnosti provedené kontroly nereagoval na každou jednotlivou dílčí námitku, z obsahu napadeného rozsudku je zřejmé, jak na nosné důvody podané žaloby nahlížel. Není pochyb o tom, že neshledal žádné vady v průběhu provedené kontroly, jež předcházela samotnému řízení o správním deliktu, neboť měl za to, že dva cestující, kterým stěžovatelka poskytla přepravu, vykonávali nikoliv ještě samotné kontrolní úkony, nýbrž úkony kontrole předcházející ve smyslu § 3 odst. 1 kontrolního řádu, k nimž jim kontrolní orgán nebyl povinen udělit pověření. Současně dovodil, že samotná kontrola byla provedena v souladu s kontrolním řádem, neboť byla zahájena až v okamžiku, kdy po skončení jízdy k vozidlu přistoupila osoba kontrolujícím orgánem pověřená ke kontrole ve smyslu § 4 odst. 1 kontrolního řádu. Aniž by na tomto místě Nejvyšší správní soud hodnotil věcnou správnost takového posouzení, shledává, že je z něj patrné, jak městský soud na rozhodné otázky stran tvrzené nezákonnosti provedené kontroly nahlížel.

[27] Dílčí námitky nepřezkoumatelnosti uplatnila stěžovatelka rovněž ve vztahu k úvahám městského soudu, pro které tento soud nevyhověl jejímu návrhu na moderaci pokuty. Předně namítá, že se městský soud v rámci posouzení daného návrhu spokojil s konstatováním správních orgánů, „že se jedná o přiměřenou vyšší pokuty“, a jen uvedl, že pokutu uloženou ve výši 11 % zákonné sazby shledal „přiměřenou“. Těto argumentaci nelze přisvědčit. Městský soud se návrhem na moderaci pokuty, který stěžovatelka uplatnila bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění teprve při jednání, zabýval v odst. 48 až 51 napadeného rozsudku. Byť je příslušné odůvodnění relativně stručné, jednoznačně z něj vyplývá, že městský soud dospěl k závěru, že nebyla splněna zákonná podmínka zjevné nepřiměřenosti sankce, neboť pokuta byla stěžovatelce uložena při spodní hranici zákonné sazby. Městský soud tak předně neuvedl, že by uložena pokuta *byla přiměřená*, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž že *není zjevně nepřiměřená*. Tento závěr pak odůvodnil primárně poukazem na výši sazby za daný správní delikt. Je tedy zřejmé, že se k otázce (ne)přiměřenosti pokuty přezkoumatelným způsobem vyjádřil.

[28] Dále stěžovatelka namítá, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný proto, že se městský soud v rámci posouzení moderačního návrhu nezabýval otázkou jejich majetkových poměrů, ani majetkových poměrů jejího jediného společníka. Ani této námitce nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Městský soud se uvedenými otázkami vskutku nezabýval, nicméně ani tak učinit nemohl, neboť stěžovatelka žádné takové žalobní námitky neuplatnila.

[29] S ohledem na uvedené lze uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán. Napadený rozsudek je způsobilý věcného přezkumu.

[30] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasační argumentací, jíž stěžovatelka zpochybňuje zákonnost provedené kontroly a použitelnost jejich výsledků v řízení o správním deliktu.

[31] Podstatou kasační argumentace, která je v podstatné míře zopakováním argumentace žalobní, je názor stěžovatelky, že se kontrolních úkonů konaných podle kontrolního řádu mohou účastnit pouze kontrolní orgány, respektive jimi pověřené osoby ve smyslu § 4 odst. 1 kontrolního řádu, nikoliv jiné fyzické osoby. Případně, že se takové fyzické osoby, primárně jako tzv. *osoby přizvané*, mohou kontrolních úkonů účastnit nanejvýš až po zahájení kontroly, nemohou však vykonávat úkony kontroly předcházející ve smyslu § 3 kontrolního řádu. Současně stěžovatelka namítá, že dva cestující, kteří si v nynější věci objednali jízdu prostřednictvím aplikace Uber, a tuto jízdu absolvovali, nebyli ani přizvanými osobami ve smyslu § 6 kontrolního řádu, neboť jim kontrolním orgánem nebylo vystaveno odpovídající pověření.

[32] Nejvyšší správní soud se skutkově obdobnými případy, o jaký se jedná v nynější věci, již opakovaně zabýval, a to na podkladě kasačních stížností sepsaných týž právním zástupcem, který zastupuje nynější stěžovatelku, a obsahujících obdobnou argumentaci, jaká je uplatňována nyní. Ačkoliv se většinou jednalo o kasační stížnosti směřující proti rozsudkům, jimiž městský soud rozhodoval o žalobách proti nezákonným zásahům, spočívajícím v provedení obdobných kontrol, závěry příslušné judikatury jsou plně použitelné i v nynějším případě, kdy stěžovatelka z tvrzené nezákonnosti provedené kontroly dovozuje nepoužitelnost jejich výsledků v následném řízení o správním deliktu. Nejvyšší správní soud tak na danou judikaturu v podrobnostech odkazuje, protože neshledává důvod se od jejích závěrů odchýlit (viz například rozsudky ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 3 As 61/2018-32, či ze dne 9. 10. 2020, č. j. 3 As 60/2018-31).

[33] Nejvyšší správní soud tak pouze ve stručnosti shrnuje, že opakovaně dospěl k závěru, že tzv. *přizvané osoby* mohou vykonávat jednotlivé kontrolní úkony, a to i bez přímé účasti

pokračování

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 stěžovatelka. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. 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 účasten výslechu, právo klást svědkovi otázky a právo vyjádřit se k jeho výpovědi

[34] 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. Takovým případem je typicky i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě provedená správním orgánem I. stupně u stěžovatelky, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdu kontrolní.

[35] Nástup cestujících do vozidla provozovaného stěžovatelkou 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, provedený přizvanými osobami. Nešlo tedy o postup dle § 3 kontrolního řádu (úkony předcházející kontrole), jak dovodil městský soud; tato jeho nesprávná premisa ovšem nemá vliv na jím učiněné závěry o souladu postupu kontrolního orgánu a jím pověřených přizvaných osob v souladu s požadavky kontrolního řádu.

[36] Pokud jde o samotné přizvané osoby, stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že kontrolní orgány nemohou ke kontrolním úkonům přibírat osoby dle jejich libosti. 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 úvaze kontrolního orgánu, imanentní podmínkou takového postupu však vždy musí být nezbytnost účasti přizvané osoby pro dosažení účelu kontroly. V posuzovaném případě šlo o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Převážně by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto vzniká legitimní potřeba, aby příslušné úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemůže znát z vlastní činnosti, tedy přizvané osoby. Jelikož se tyto osoby podílejí na výkonu veřejné moci, musí být současně vybrány tak, aby i ony poskytovaly záruku nepodjatosti [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu].

[37] Lze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že cestující (z nichž jeden byl zaměstnancem správního orgánu I. stupně), kteří vykonali kontrolní jízdu, zjevně nebyli náhodnými „*běžnými cestujícími*“, kteří by si v rámci poskytované přepravy sami povšimli některých nedostatků na straně přepravce a zjištěné informace by ve formě podnětu předali kontrolnímu orgánu. Tyto osoby vskutku vykonaly část kontrolní činnosti, konkrétně kontrolní jízdu, tj. první z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, jak stěžovatelka namítá (viz odst. [35] výše).

[38] Závěr, že pan M. a paní M. vystupovali v dané věci v postavení přízvaných osob ve smyslu § 6 kontrolního řádu, vyplývá i z obsahu jejich svědeckých výpovědí. Konkrétně z odpovědi M. M., zaměstnance odboru dopravních agend správního orgánu I. stupně, plyne, že jej příslušný pracovník správního orgánu I. stupně („vedoucí jízdy“) výslovně, přinejmenším ústně, pověřil k tomu, aby s druhou cestující, která k němu byla „přířazena“, uskutečnil „kontrolní přepravní jízdu formou taxislužby“. S tím koresponduje výpověď druhé cestující, paní M., která vypověděla, že cílem provedené jízdy (realizované v režii druhého svědka) bylo zjistit, zda objednaná služba (jízda) vykazuje znaky taxislužby. Ani v jejím případě tak není sporu, že byla kontrolujícím orgánem ve smyslu § 6 kontrolního řádu přízvána k vykonání dílčí kontrolního úkonu, tedy kontrolní jízdy.

[39] Za této situace lze konstatovat, že kontrolní orgán pochybil, pokud dané figuranty, jakožto přízvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu, neoznačil v protokolu o kontrole, a pokud jim v souladu se závěry výše odkazované judikatury (viz odst. [32] tohoto rozsudku) nevystavil odpovídající písemné pověření. Tyto formální deficity však samy o sobě nemají za následek nepoužitelnost výsledků (skutkových zjištění) provedené kontroly v následném řízení o správním deliktu, neboť nikterak nezasáhly do práv kontrolované osoby (stěžovatelky). Z týchž důvodů zjištěné formální deficity nezakládají ani nezákonnost svědeckých výpovědí příslušných přízvaných osob, které byly provedeny již v rámci samotného řízení o správním deliktu. Proti samotným skutkovým zjištěním, tedy že stěžovatelka poskytla příslušným cestujícím přepravu formou taxislužby, k níž užila vozidlo, které pro ni nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby, přitom stěžovatelka nikterak nebrojí. To, že se příslušná přeprava uskutečnila, ostatně nepotvrzují jen oznámení o poskytnuté přepravě sepsaná přízvanými osobami a jejich následné svědecké výpovědi, ale také vystavená faktura za danou jízdu, jež je rovněž součástí spisového materiálu

[40] Tvrzení stěžovatelky, že ze svědeckých výpovědí osob, které vykonaly kontrolní jízdu, nelze vycházet proto, že by tyto osoby měly zájem na výsledku kontroly, je třeba odmítnout. Pouhá skutečnost, že pan M. je zaměstnancem správního orgánu I. stupně, jej bez dalšího nečiní na výsledku dané kontroly jakkoli zainteresovaným. Tvrzení stěžovatelky, že by výsledky kontrol měly vliv jeho pracovní hodnocení, je čistě spekulativní a nesvědčí pro něj žádná indicie. V případě druhé cestující pak stěžovatelka neuvádí žádný konkrétní důvod, proč by měla mít na výsledku dané kontroly jakýkoliv zájem.

[41] Lze tedy uzavřít, že formální nedostatky v postupu kontrolního orgánu, spočívající v tom že, osoby, které zjevně vystupovaly v postavení přízvaných osob ve smyslu § 6 kontrolního řádu, takto formálně neoznačil a neudělil jim písemné pověření, které by současně založil do kontrolního spisu, nemá za následek nepoužitelnost závěrů kontroly, na níž tyto osoby participovaly, ani jimi následně podaných svědeckých výpovědí.

[42] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval jednotlivými námitkami, které stěžovatelka uplatňuje ve vztahu k uložené pokutě. Ačkoliv příslušnou část kasační stížnosti nadepsala jako „Nezákonnost uložené sankce“, v rámci většiny příslušných námitek brojí proti tomu, že městský soud nepřistoupil k moderaci pokuty, respektive že se v rámci posouzení moderačního návrhu nezabýval některými okolnostmi, jimiž se podle stěžovatelky zabývat měl.

[43] Stěžovatelka zaprvé vznáší obecnější námitku, že závěry městského soudu, pro které k moderaci nepřistoupil, jsou nezákonné. Konkrétně tuto nezákonnost spatřuje v tom, že městský soud nevyhovění moderačnímu návrhu odůvodnil jen tím, že pokuta je *přiměřená*, byla-li uložena ve výši 11 % zákonné sazby. Již výše, v souvislosti s posouzením namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku veskrze pro tytéž důvody, Nejvyšší správní soud uvedl, že městský soud v příslušné části svého rozsudku (zejména jeho odst. 51) vůbec neuvedl, že k moderaci nepřistoupil proto, že by z uvedeného důvodu uložená pokuta *byla přiměřená*. To, co městský soud ve skutečnosti (a správně) uvedl, bylo, že uložená pokuta *není zjevně*



pokračování

*nepřiměřená*, v důsledku čehož není naplněn jeden ze zákonných předpokladů moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.)

[44] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Moderační právo soudu je tedy vyhrazeno toliko pro případy, kdy při ukládání pokuty nebyl porušen zákon, avšak uložená sankce je ve zjevném nepoměru k rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání, s přihlédnutím k majetkovým poměrům postihované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti závěru, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu (viz kupříkladu rozsudek tohoto soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016-26).

[45] Z napadeného rozsudku je patrné, že městský soud v rámci posouzení moderačního návrhu nezohlednil výlučně jen to, že se uložená pokuta pohybuje při dolní hranici zákonné sazby, ale přihlížel i k celkovým okolnostem případu, včetně závažnosti protiprávního jednání (viz odst. 51 napadeného rozsudku). Není vadou, pokud městský soud příslušné okolnosti nevyjmenovával, a výslovně zdůraznil zejména to, že uložená pokuta, vzhledem k tomu, že činí „pouze“ 11 % zákonné sazby, není s to dosáhnout intenzity zjevné (tj. mimořádně silné) nepřiměřenosti. Tento náhled odpovídá konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž, byť to s ohledem na okolnosti konkrétního případu není vyloučeno, pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby zásadně není možné označit za *zjevně nepřiměřenou* (viz například rozsudek ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62). Žádné konkrétní okolnosti, které by uvedenou premisu vylučovaly, přitom stěžovatelka v řízení před městským soudem neuplatnila.

[46] Stěžovatelka městskému soudu dále vytýká, že vzhledem k uplatněnému moderačnímu návrhu měl sám, z vlastní iniciativy, zjistit, jaké pokuty jsou ukládány v totožných či obdobných případech, a to zejména z jiných rozhodnutí správních orgánů, jež si měl sám vyžádat. Této argumentaci nelze přisvědčit už jen proto, že stěžovatelka danou námitku, včetně souvisejícího návrhu na provedení dokazování, v řízení před městským soudem vůbec neuplatnila. Stěžovatelka tak brojí proti tomu, že městský soud neprovedl dokazování, které mu však, ani rámcově, nenavrhl. Stěžovatelka v žalobě sice namítala, že uložená pokuta je nepřiměřená, a že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, podle čeho přiměřenou výši pokut za obdobné či totožné správní delikty určuje, současně však tuto námitku konkretizovala tak, že jí jsou jiná rozhodnutí žalovaného, týkající se správních deliktů v souvislosti poskytnutím přepravy prostřednictvím aplikace Uber, známa. Odkázala přitom na dvě konkrétní rozhodnutí žalovaného, která k žalobě přiložila, s tím, že žalovaný v daných případech původně uložené pokuty snížil pro jejich nepřiměřenost na částky 20 tisíc Kč. S touto námitkou se městský soud v napadeném rozsudku vypořádal. Vysvětlil, že daná rozhodnutí nejsou pro posuzovanou věc relevantní, neboť jimi byly uloženy pokuty za odlišné správní delikty, než jakým byla shledána vinnou stěžovatelka, a nadto za odlišná období. Toto odůvodnění, které se samo o sobě může jevit jako poměrně stručné, přitom bezprostředně navazuje na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v němž žalovaný při vypořádání shodné odvolací námitky vysvětlil, že dvě rozhodnutí, na něž stěžovatelka odkazuje, se týkala jiných správních deliktů, k nimž navíc došlo v době, „*kdy aplikace Uber byla novým fenoménem*“, zatímco stěžovatelka se správního deliktu dopustila v době, kdy jí již muselo být známo, že pravidla pro provozování taxislužby podle zákona o silniční dopravě se vztahují i na poskytování přepravy prostřednictvím této aplikace.

[47] Pokud jde dále o námitku, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká v důsledku „*politického zadání ve věci používání aplikace UBER*“ a „*obecné nálady taxikářských lobby*“, ta nebyla

uplatněna v žalobě, ač v tom stěžovatelce nic nebránilo; jedná se proto o námitku podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelnou.

[48] Totéž platí i pro námitku, že žalovaný náležitě, v souladu se závěry judikatury, nezohlednil při ukládání pokuty majetkové poměry stěžovatelky, respektive jejího jediného společníka, a také související otázku, zda pro stěžovatelku či jejího společníka není uložena pokuta likvidační. Současně stěžovatelka městskému soudu vytýká, že k těmto skutečnostem neprovedl žádné dokazování. Stěžovatelka ovšem v řízení před městským soudem k otázce majetkových poměrů svých či svého jediného společníka ničeho nenamítala, ani nenavrhl provedení jakýchkoliv důkazů. Rovněž v uplatnění této námitky v žalobě přitom stěžovatelce nic nebránilo. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než ji posoudit jako nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[49] V uvedené souvislosti je nutno uvést, že správní orgán I. stupně stěžovatelku s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 (jehož závěrů se stěžovatelka nyní dovolává), již v rámci oznámení o zahájení řízení vyzval k součinnosti, tedy ke sdělení a doložení svých osobních a majetkových poměrů, přičemž jí informoval o maximální výši pokuty, kterou by bylo možné za příslušný správní delikt uložit. Stěžovatelka na tuto výzvu nereagovala, pouze v odvolání v obecné rovině brojila proti nepřiměřené výši uložené pokuty s ohledem na to, že nepodniká ve větším rozsahu a má jen jediného zaměstnance. Žádné podklady ke svým majetkovým poměrům nicméně nepředložila. Stěžovatelku tak k posouzení jejích majetkových poměrů ve vztahu k úvahám správních orgánů o výši sankce (a otázky zda uložena pokuta není likvidační) lze odkázat na str. 10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a dále na str. 4 a 5 rozhodnutí žalovaného.

[50] Konečně, pokud stěžovatelka namítá, že městský soud měl z úřední povinnosti přihlídnout v rámci úvah o trestu k nepřiměřené délce správního řízení, opět se jedná o námitku, kterou v žalobě neuplatnila. Otázka, zda by případná nepřiměřená délka řízení měla být zohledněna při úvaze o ukládané sankci, přitom není otázkou, kterou by byl soud povinen posuzovat z úřední povinnosti. Městský soud proto nepochybil, pokud se jí nezabýval.

[51] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. března 2021

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu