



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně **Promoeventy spol. s r. o.**, IČ: 248 18 399
sídlem Křenova 270/10, 162 00 Praha
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 11. 11. 2019, č. j. 161/2019-190-TAXI/3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 11. 11. 2019, č. j. 161/2019-190-TAXI/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze 12. 11. 2018, č. j. MHMP 1810752/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně jako dopravce shledána vinnou z přestupku:

- (i.) podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy dne 21. 9. 2018 od 10:06 do 10:20 hod., na trase Malostranské nám. 10, Praha 1 - Albertov 6, Praha 2, vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, bylo viditelně a čitelně označeno střešní svítlnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně;
 - (ii.) podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě, kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy dne 21. 9. 2018 od 10:06 do 10:20 hod., na trase Malostranské nám. 10, Praha 1 - Albertov 6, Praha 2, vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, bylo viditelně a čitelně označeno názvem dopravce umístěným na vozidle;
 - (iii.) podle § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě, kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy dne 21. 9. 2018 od 10:06 do 10:20 hod., na trase Malostranské nám. 10, Praha 1 - Albertov 6, Praha 2, bylo vozidlo taxislužby tovární značky Škoda Octavia, SPZ: X, vybaveno měřicí sestavou taxamtru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, (dále jen „zákon o metrologii“), jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“).
3. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za naplnění skutkové podstaty shora uvedených přestupků podle § 35 odst. 6 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) pokutu ve výši 150 000 Kč.
 4. Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že ve výroku B) prvostupňového rozhodnutí nahradil slova „*ukládá pokuta ve výši 150 000 Kč, slovy jednostopadesátisíkorunčeských*“ slovy „*ukládá pokuta ve výši 70 000 Kč, slovy sedmdesátisíkorunčeských*“. Jinými slovy řečeno, žalovaný napadeným rozhodnutím pokutu uloženou žalobkyni snížil na 70 000 Kč a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
 5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejdříve rekapituloval předchozí průběh řízení a jemu předcházející kontroly a shrnul závěry uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Uvedl, že v daném případě není pochybnost o tom, že byla poskytnuta přeprava formou taxislužby, neboť se jednalo o přepravu naplňující svými znaky ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. Pro provozování taxislužby jsou zákonem o silniční dopravě stanoveny jednotné podmínky. V případě, že se však dopravce rozhodne poskytovat přepravu formou taxislužby výhradně na základě předchozích písemných smluv, je mu umožněno nevybavit své vozidlo taxametrem a nahlásit tuto skutečnost při zapsání předmětného vozidla do evidence vozidel taxislužby, přičemž tento úkon při evidenci vozidla má povahu prohlášení. Podmínky uplatnění této výjimky jsou dány ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Předmětná výjimka se neváže na evidenci vozidla, jak se domnívala žalobkyně, jestliže v odvolání uvedla, že vozidlo je evidováno jako vozidlo taxislužby bez taxamtru, ale na to, zda byla uzavřena předchozí písemná smlouva ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Nárokovat uplatnění

výjimky v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, pokud smlouva neobsahuje povinné náležitosti nebo smlouva nebyla vůbec uzavřena, nelze.

6. K právní úpravě předchozí písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě žalovaný uvedl, že dopravci a zákazníkovi je umožněno dojednat si podmínky přepravy, pokud k jejich dojednání dojde v časovém odstupu od přepravy, avšak z důvodu zamezení zneužívání tohoto režimu byla stanovena povinné písemná forma smlouvy a její povinné náležitosti - údaje o přepravovaných osobách, datu, trase přepravy, ceně za přepravu nebo způsob jejího určení.
7. V dané věci byla zdokumentována písemnost označená jako „*Přepravní smlouva*“, kterou obdrželi cestující v aplikaci Uber. Tato písemnost však neobsahuje taxativně vymezené náležitosti stanovené v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Neobsahuje trasu přepravy, neboť je zde uvedeno pouze počáteční místo přepravy. Současně je uveden pouze údaj o cestujícím, resp. jméno jednoho z cestujících, přestože prokazatelně byli přepraveni tři cestující. Dále údaj o dnu přepravy „21. 9. 2018 po 10:20“ neodpovídá podmínkám pro uzavření předchozí písemné smlouvy. Ze zdokumentovaného mobilního telefonu řidiče, stvrzenky a záznamů o kontrolní jízdě bylo jednoznačné, že došlo k objednání přepravy v 9:56 hod., k zahájení přepravy v 10:05 hod. a k ukončení přepravy v 10:20 hod. Na dokumentu „*Přepravní smlouva*“ je však uveden údaj o datu přepravy „po 10:20“, což odpovídá času ukončení přepravy. Na základě výše uvedeného je zřejmé, že dokument „*Přepravní smlouva*“ nevznikl při objednání přepravy, ale až po ukončení přepravy. Cestující se mohl s údaji v tomto dokumentu seznámit až po ukončení přepravy, dokument „*Přepravní smlouva*“ tedy nenaplnuje obsahové a formální náležitosti předchozí písemné smlouvy dle podmínek stanovených § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a proto v daném případě nelze uplatňovat nárok na výjimku z povinného označení a vybavení vozidla žalobkyně jako vozidla taxislužby.
8. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně dovozuje význam slova „*bezprostředně*“ užitého v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě jako příslovce, které specifikuje nikoli čas, ale prostor. Jedná se však o vymezení časového období uzavření písemné smlouvy. K tomu žalovaný odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 102/2013 Sb.“), a který spojil právní úpravu taxislužby a do té doby provozované příležitostné osobní dopravy malým vozidlem a nastavil jednotné podmínky pro provozování vnitrostátní osobní silniční dopravy s vozidly do 9 osob včetně řidiče, kdy je přeprava poskytnuta podle požadavku cestujících.
9. Předpokladem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy je to, že cestující je v pozici spotřebitele seznámen s tím, že se neuplatní některá zákonná ustanovení určená na jeho ochranu, neboť si pravidla přepravy dojednal právě v této písemné smlouvě. Jednou z podmínek, kterou zákonodárce stanovil, byl právě zákaz uzavření této smlouvy bezprostředně před přepravou. Žalovaný shrnul, že pojem bezprostředně je určením času, který je nutné vykládat vzhledem ke smyslu celého ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
10. Žalovaný dále uvedl, že smyslem ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě je jedinečná identifikace poskytované přepravy. Každý druh přepravy má specifické náležitosti, proto není v zákoně uvedeno, že údajem o přepravovaných osobách musí být přesný počet cestujících či jejich jména. Nutnost přesné identifikace u písemné smlouvy

vždy záleží na celkových okolnostech. V tomto smyslu je v důvodové zprávě k zákonu č. 102/2013 Sb., uvedeno, že „[s]mlouva musí obsahovat kromě obecných náležitostí dle občanského zákoníku údaje o přepravě (datum, čas a trasa přepravy), o ceně, popř. o způsobu jejího určení, není-li celková cena známa předem, a o přepravovaných osobách, a to jejich jménem a příjmením, popř. při větším počtu přepravovaných osob (např. při svatbě, kde se předpokládá několik desítek osob a objednáno je několik vozů, takže není předem dáno, kam si kdo sedne) se vymezí jiným způsobem (např. svatební hosté na svatbě pana X a slečny Y)“. V předmětném případě nebyl specifikován ani jeden ze tří cestujících, přičemž ve smlouvě byl uveden pouze objednatel přepravy, který však cestujícím nebyl. Žalovaný přisvědčil žalobkyni, že v předchozí písemné smlouvě nemusí být vždy uvedena jména cestujících, postačí například kromě výše uvedeného například pan N. a rodina.

11. Žalovaný se tak ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a neshledal, že by smlouva naplnila podmínky ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Společnost Uber provedla na základě memoranda uzavřeného mezi Českou republikou a společností Uber ze dne 30. 4. 2018 některé změny, mezi které patří například právě generování předmětné smlouvy, avšak z dikce zákona vyplývá, že základním předpokladem předchozí písemné smlouvy je, aby před přepravou existoval strukturovaný archivovatelný podepsaný dokument shrnující podmínky přepravy. Z dokumentace kontroly je zřejmé, že aplikace Uber vygenerovala dokument nazvaný „Přepravní smlouva“ objednateli přepravy až po přepravě a nikoli před přepravou. Pokud měl objednatel uzavřít předchozí písemnou smlouvu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, není možné, aby tuto smlouvu uzavřel, aniž by tuto smlouvu měl k dispozici. Žalovaný konstatoval, že předchozí písemná smlouva podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nebyla uzavřena. Je zřejmé, že tento dokument neobsahuje všechny povinné náležitosti předchozí písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
12. Při úvahách o výši sankce žalovaný uvedl, že je nezbytné posuzovat, zda výše pokuty odpovídá skutkovým okolnostem daného případu, které spočívají především v předvídatelnosti sankce ukládané za určité jednání v příslušném časovém období. V tomto ohledu žalovaný zčásti vyhověl námitce žalobkyně a provedl moderaci pokuty tak, aby výše pokuty odpovídala výši pokut ukládaných za obdobné skutky spáchané v Praze v obdobném období. Přistoupil k uložení pokuty ve výši 70 000 Kč s tím, že pokuta v této výši lépe odpovídá významu a závažnosti protiprávního jednání žalobkyně, přičemž zohlednil, že se jedná o první porušení zákona ze strany žalobkyně. Pokud by pokuta byla uložena ve výši, která do majetkové sféry žalobkyně citelně nezasáhne, ztratila by svou motivační funkci do budoucna. K námitce žalobkyně týkající se postupného zvyšování výše pokut žalovaný uvedl, že není možné očekávat, že za určité protiprávní jednání budou ukládány stále stejné sankce, pokud dosavadní sankce zjevně nemají dostatečný generálně preventivní účinek. Ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 As 25/2011-68 a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014-41 žalovaný pokutu neshledal jako likvidační, neboť průměrná hrubá mzda v době spáchání přestupků dosáhla 31 000 Kč. Přestože žalobkyně na výzvu k prokázání majetkových poměrů nereagovala, správní orgány z účetní uzávěrky žalobkyně z roku 2018 zjistily, že evidovala tržby ve výši 2 666 000 Kč, zakoupila druhé vozidlo s pořizovací cenou 417 000 Kč a v roce 2018 vykázala zisk 350 000 Kč. Žalovaný nepředpokládá, že pokuta ve výši jedné pětiny vykázaného zisku žalobkyně za rok 2018 by měla mít pro žalobkyni likvidační dopad.

II. Obsah žaloby

13. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítala porušení zásad řádného dokazování v řízení před správními orgány.
14. Žalobkyně uplatnila námitky poukazující na provedení kontroly v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“). Pokud byla kontrola provedena nezákonně od prvopočátku, nelze na takových závěrech postavit správní rozhodnutí o prokázání viny a stanovit trestní sankci. Kontrolu mohla provést pouze osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil, přičemž kontrolní orgán mohl k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Institut přizvaných osob však není možno využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol (zahájení kontroly).
15. V nyní projednávané věci přitom byla kontrola zahájena nástupem tzv. „cestujících“, tj. přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, a to kontrolní nákup (tzv. utajený nákup) ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovaly, zda dochází k dodržování zákonných ustanovení. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním, ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby.
16. Správní orgán neprokázal, zda byla účast přizvaných osob na konkrétní kontrole žalobkyně potřebná (účelná) k dosažení účelu kontroly. V rámci kontroly bylo postupováno v rozporu s ústavním principem enumerativnosti veřejných pretenzí.
17. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla nesprávné právní posouzení věci.
18. Rozporovala správnost právního posouzení skutků, jichž se měla dopustit. Namítla, že správní orgány na posuzovaný případ nahlíží nesprávně jako na výkon „klasické“ taxislužby, ačkoliv žalobkyně má vozidlo evidované dopravním úřadem jako vozidlo bez taxametru. Žalobkyně se dle svého přesvědčení nemohla dopustit vytýkaných přestupků, neboť tak by tomu mohlo být pouze tehdy, pokud by měla vozidlo evidováno dopravním úřadem jako vozidlo taxislužby s taxametrem.
19. Žalobkyně stavěla svou žalobní obranu na námitce, že se nemohla dopustit porušení zákonných ustanovení upravujících „klasickou“ taxislužbu, protože vykonávala pouze přepravu na základě předchozí smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a nemůže jí být tedy uložena sankce za porušení povinnosti, která se na jednání žalobkyně nevztahuje.
20. Pokud dopravce deklaruje, že vozidlo eviduje jako vozidlo bez taxametru, je zřejmé, že musí také splnit podmínku – uzavření písemné smlouvy. Není možné dovozovat, že pokud žalobkyně případně neuzavře (z jakéhokoli důvodu) písemnou smlouvu, může být trestána za přestupky, že konkrétní vozidlo použité při konkrétní přepravě a evidované jako vozidlo bez taxametru měla řádně označit a vybavit jako vozidlo evidované s taxametrem, když i sám žalovaný takový postup vylučuje.
21. Nelze přisvědčit argumentu žalovaného, že smlouva byla vygenerována až po ukončení přepravy, což dovozuje pouze z údaje „po 10:20“ na přepravní smlouvě. Tento údaj nevypovídá ničeho o tom, kdy byla smlouva uzavřena. Skutečnost, kdy byla smlouva uzavřena, vyplývá z provedeného dokazování.

22. Žalobkyně dále uvedla, že podstatu písemnosti smlouvy je v době elektronizace společnosti nutno chápat i v kontextu technologických možností s respektem k platné legislativě ohledně uzavírání smluv, upravené zejména v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Písemnost smlouvy o přepravě je zachována v podobě údajů uložených v rámci samotné aplikace Uber, ve kterých jsou identifikovány veškeré podstatné náležitosti smlouvy podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a to zcela nezaměnitelným způsobem. Z ustanovení občanského zákoníku pak vyplývá, že uzavřít smlouvu lze i *elektronicky nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jejího obsahu a určení jednající osoby*. Zákon nikde nestanoví, že je nutné považovat za platnou smlouvu pouze „*strukturovaný dokument*“, jak dovozuje žalovaný.
23. Žalobkyně dále uvedla, že v případě přepravních smluv uzavřených prostřednictvím mobilní aplikace Uber byla v konkrétním případě také splněna podmínka, že tyto smlouvy nebyly uzavřeny *ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy*, jak vyžaduje § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
24. Ze zákona o silniční dopravě vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit, aby k uzavírání přepravních smluv docházelo „*ve vozidle taxislužby*“. Tím by totiž mohlo docházet k obcházení zákona. Zákonodárce následně za slova „*ve vozidle taxislužby*“ souřadící spojkou nebo zařadil slova „*(nebo) na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy*“. Použití souřadícího významu spojky „nebo“ (a nikoliv jejího vylučovacího významu) zákonodárce vyjádřil ten úmysl, že odkazované „*jiné místo*“ by mělo být v zásadě ekvivalentní místu označeném jako „*ve vozidle taxislužby*“, přičemž zákonodárcem užitý výraz „*bezprostředně*“ v tomto kontextu nevyjadřuje časové určení, ale jedná se o přívlastek rozvíjející vlastnost zákonodárcem odkazovaného „*jiného místa*“ (výraz „*bezprostředně*“ se tak chová jako příslovečné určení místa), kdy toto místo se nesmí nacházet v bezprostřední blízkosti vozidla taxislužby (neboť přeprava je vždy zahajována ve vozidle taxislužby, a tedy „*zahájení přepravy*“ má stejný význam, jako kdyby zákonodárce např. použil opis „*na místě bezprostředně se nacházejícím u vozidla taxislužby*“). Právě tento smysl lze seznat při korektním gramatickém výkladu zmíněné podmínky obsažené v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
25. V případě přepravních smluv vyžaduje § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, aby obsahovaly i „*údaje o přepravovaných osobách*“. Tuto podmínku však není možné vyložit tak, že zákon ukládá, aby ve smlouvě byl uveden přesný počet cestujících a jejich jména a příjmení. Jednalo by se o účelový rozšiřující výklad zákona o silniční dopravě v neprospěch žalobkyně.
26. Přepravní smlouva dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě musí obsahovat pouze „*údaje o přepravovaných osobách*“. Na žádném místě není stanoveno, že se těmito údaji rozumí přesný počet nebo snad jméno a příjmení dotčených osob. Sám pojem „*údaj*“ je bez dalšího neurčitý a tento pojem naplňuje i to, když „*Přepravní smlouva*“ obsahuje jméno objednatele. Při používání mobilní aplikace Uber v souladu se smluvními podmínkami objednatel musí být vždy stranou smlouvy. Ve většině případů bude rovněž i cestujícím. V případě objednání služby pro někoho jiného je pak objednatel v obdobném postavení jako např. organizátor svatební hostiny zajišťující svoz osob. Tedy „*Přepravní smlouva*“ je stále (a korektně) uzavřena s objednatelem, který odpovídá za její splnění dopravci, avšak zároveň má tento objednatel uzavřenou specifickou, zpravidla ústní dohodu s konkrétními cestujícími, na základě níž na ně převádí benefity z jím uzavřené přepravní smlouvy. Objednatel pak je i osobou, která zná údaje o přepravovaných cestujících. Právní úprava

obsažená v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě přitom nevylučuje, aby údaje o přepravovaných osobách byly zjistitelné odkazem na osobu, která dopravu zorganizovala (tj. objednatel).

27. Pokud jde o přesný počet osob, ani tento požadavek ze sousloví „*údaje o přepravovaných osobách*“ nevyplývá. Postačuje, že v přepravní smlouvě je uvedena maximální kapacita vozidla, čímž je i řečeno, jaký je maximální počet osob, které budou přepravovány. To je z hlediska naplnění požadavku § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě dle žalobkyně dostačující.
28. Žalobkyně tak má za to, že byl zachycen obsah smlouvy, tj. údaj o přepravovaných osobách, datum, trasa přepravy a cena za přepravu, a to v elektronickém systému, který zachycuje záznam prováděných úkonů. Tyto údaje byly k dispozici všem právně jednajícím osobám, a tedy je nad veškerou pochybnost zřejmé, že obsah smlouvy podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě byl zachycen.
29. Žalobkyně nesouhlasila rovněž s úvahami žalovaného, že pokud nebyla smlouva podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě uzavřena, měla žalobkyně povinnost zajistit provedení přepravy formou klasické taxislužby vozidlem řádně označeným a vybaveným podle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a to bez ohledu na skutečnost, že má toto vozidlo evidované jako vozidlo bez taxametru. Pakliže by nebyla (z jakýchkoliv důvodů) smlouva podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě uzavřena, lze žalobkyni případně stíhat za jiný přílehlavý přestupek. Jestliže by takový přestupek v zákoně nebyl, je zřejmé, že není možné takové jednání podřazovat pod skutkové podstaty jiných nepřilehlavých přestupků. Bylo by nelogické z podstaty konstrukce právní normy přestupku, pokud by dopravce vozidlo zaevidoval jako vozidlo bez taxametru a následně (v případě jakéhokoli neplatného uzavření smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě) by měl označit a vybavit vozidlo jako vozidlo „klasické“ taxislužby, kdy žalovaný toto ve výsledku výkladem zákona o silniční dopravě vylučuje. Žalobkyně se neztotožnila s názorem žalovaného, že zapsání vozidla do evidence jako vozidla bez taxametru ve smyslu ustanovení § 21a odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě je pouhou deklarací (čestným prohlášením), která nezaručuje uskutečňovanou přepravu, a že tedy ve výsledku by takový dopravce měl mít pro případ neuzavření smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě povinnost vybavit takové vozidlo taxametrem.
30. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla nezákonnost uložené sankce, resp. brojila proti výši uložené pokuty.
31. Jednak s poukazem na zásadu materiální rovnosti namítla, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, o jaké skutkové shodné jiné případy se při jeho úvaze vedoucí ke snížení pokuty jednalo. Jeho rozhodnutí a stanovení výše pokuty je tak postaveno na libovůli správního orgánu, je nezdůvodněné a nepřezkoumatelné.
32. Podle žalobkyně žalovaný v obdobných případech ukládá pokuty ve výši okolo 30 000 Kč. V těchto případech má dopravce evidované vozidlo bez taxametru, je držitelem oprávnění řidiče taxislužby, držitelem zkoušky z místopisu a splnil další podmínky pro podnikání v taxislužbě a aplikace byla uzpůsobena změnám, které byly rozvedeny v Memorandu uzavřeném mezi Českou republikou a společností Uber ze dne 30. 4. 2018. Žalobkyně k tomuto odkázala na jiná rozhodnutí žalovaného, konkrétně ze dne 3. 9. 2019, č. j. 118/2019-190-TAXI/3 nebo ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129/2019-190-TAXI/3.

33. Žalovaný se tedy odchýlil od své rozhodovací správní praxe, aniž by toto řádně a logicky vysvětlil, čímž postupoval v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) a v rozporu s judikaturou správních soudů.
34. Žalovaný taktéž napadené rozhodnutí zatížil vadou nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, a to tím, že neprovedl řádné posouzení majetkových poměrů žalobkyně. I u právnických osob je nutno k osobním a majetkovým poměrům přihlédnout, a to i mimo korektiv likvidační pokuty, především s ohledem na obdobnou úpravu v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“). Při posouzení majetkových poměrů je nutno vycházet z uceleného posouzení účetních závěrek, jejich aktiv a pasiv, nikoliv pouze založit takovou úvahu na výběru jedné nebo dvou fiskálních veličin.
35. Žalobkyně dále konstatovala, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Uvedla, že *„nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze Nejvyšší správní soud dovodil, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky Nejvyššího správního soudu, kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu“*. Podle žalobkyně není možné takovým způsobem dovozovat v jejím případě výši uložené pokuty.
36. Namítla dále, že argumentace žalovaného o možnosti rozložení platby pokuty na splátky je zcela irrelevantní pro účely úvah o výši pokuty, neboť možnost splátek je fakultativní. Taktéž nesouhlasila se žalovaným, který při posouzení povahy a závažnosti přestupku (tj. společenské nebezpečnosti) zdůraznil významné poškození spotřebitele, trhu a také komplikaci kontroly. S ohledem na uzavřené Memorandum mezi Českou republikou a společností Uber ze dne 30. 4. 2018 nelze dovozovat, že v konkrétním případě byla závažnost jednání vysoká, a že žalobkyně poškozovala zájmy právní úpravy. Žalobkyně totiž splnila podmínky dané zákonem o silniční dopravě.
37. Žalovaný ani nepřihlédl ke všem relevantním ukazatelům. Délku řízení označila žalobkyně za nepřiměřeně dlouhou, přičemž má za to, že správní orgány měly k této skutečnosti přihlédnout při stanovení sankce, jak analogicky vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3300/2013.
38. Na základě shora uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby změnil výši ukládané sankce.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

39. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný odkázal na ustálenou rozhodovací praxi správních soudů, zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018-52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018-30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018-50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018-26, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018-36, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018-29, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018-30, v nichž soud shledal, že přizvané osoby mohou provádět samostatně úkony v rámci kontroly včetně zahájení kontroly kontrolním nákupem předcházejícím oznámení o zahájení kontroly.
40. Dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018 uvedl, že ani dle obecných ustanovení správního řádu není možné vyloučit

situaci, kdy je protokol o kontrole jediným důkazem o spáchání správního deliktu, byť je zpravidla žádoucí, aby správní orgán disponoval vícero podklady. Současně uvedl, že analogicky - s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7As 146/2016 - 29 - protokol o kontrole veřejnou listinou je a není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno.

41. Správní orgán I. stupně sice protokol o kontrole č. T/20180921/1/DE zatížil chybou, kterou však následně opravil, a to dodatkem protokolu o kontrole č. T/20180921/1/DE ze dne 29. 10. 2018. Námitky žalobkyně proti protokolu o kontrole a jeho dodatku nesměřovaly proti faktickým zjištěním kontrolujících, ale spočívaly v právní kvalifikaci jednání žalobkyně, což není skutečnost, kterou by bylo možno dokazovat např. výsledkem přizvané či kontrolující osoby.
42. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 10 As 25/2014-48 žalovaný dále uvedl, že není povinností provést výslech přizvaných osob a kontrolujících osob, pokud správní orgán ze spisu zjistí veškeré podklady prokazující stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán I. stupně v rámci správního řízení shromáždil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, které jsou vyjmenované v prvoinstančním rozhodnutí, a žalovaný se s nimi ztotožnil. Jelikož žalobkyně v rámci správního řízení podklady pro doplnění správního řízení, včetně výslechu přizvané a kontrolující osoby, nenavrhla, nemohly být její „návrhy“ ve správním řízení zohledněny.
43. Ke druhému žalobnímu bodu, stran námitky, že se žalobkyně mohla vytýkaných přestupků dopustit jen tehdy, pokud by měla vozidlo evidováno jako vozidlo taxislužby s taxametrem, žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, ve kterém se k totožné námitce již vyjádřil.
44. K dalším námitkám žalovaný uvedl, že nepředpokládá, že by v době objednání přepravy byl s předstihem stanoven čas, kdy dojde k ukončení přepravy a tento údaj bez zjevného důvodu byl uveden ke dni přepravy „po 10:20“, jestliže se přeprava uskutečnila v čase od 10:06 hod. do 10:20 hod. Žalovaný neměl v kontextu s doklady týkajícími se přepravy pochyb o tom, že tento dokument byl cestujícímu vygenerován až po skončení přepravy a mohl se s údaji na něm uvedenými seznámit až po skončení přepravy.
45. Tvrzení, že žalobkyně splnila podmínku zákona o silniční dopravě o přítomnosti smlouvy ve vozidle, i když smlouvu či její kopii při kontrole nepředložila, nelze považovat za pravdivé. Žalovaný současně uvedl, že žalobkyně nepředložení předchozí písemné smlouvy nebo její kopie uvedené v protokolu o kontrole včetně jeho dodatku nerozporovala.
46. Pokud dopravce uzavře předchozí písemnou smlouvu, může přepravu poskytnout vozidlem vybaveným nebo nevybaveným taxametrem. Pokud však dopravce smlouvu vyhovující § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě neuzavře, musí zajistit, aby byla přeprava provedena vozidlem vybaveným taxametrem, respektive slovy zákona o silniční dopravě zajistit, aby vozidlo taxislužby bylo vybaveno taxametrem. Pokud žalobkyně předchozí písemnou smlouvu neuzavřela, nenaplnila podmínky pro použití vozidla bez taxametru a byla trestána za to, že nezajistila, aby ve vozidle taxametr byl.
47. V projednávaném případě žalobkyně argumentuje tím, že byla uzavřena smlouva podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nicméně v rámci kontroly žádnou smlouvu kontrolnímu pracovníkovi nepředložila a nedoložila ji ani později v rámci správního řízení.

48. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že přestože v žalobkyní odkazovaných rozhodnutích byla shodně s posuzovanou přepravou poskytnuta přeprava dopravcem, který byl držitelem koncese silniční motorová doprava, jsou další okolnosti rozhodné pro stanovení výše sankce rozdílné, a nejedná se tudíž o skutkově shodné případy. V poukazovaných případech bylo řidičem při kontrole předloženo zobrazení přepravní smlouvy na mobilním telefonu týkající se dané přepravy a cestující po objednání přepravy mohl po zobrazení informace o dopravci bezplatně přepravu zrušit. Cestující věděli v okamžiku přiřazení řidiče, s kým vstupují do smluvního vztahu, již před objednáním přepravy cestující věděli, jaká bude cena za přepravu a jaký poplatek jim může být naúčtován v případě, že nebudou včas na místě zahájení přepravy. Cestující zároveň měli dvě minuty na bezplatné odstoupení od smlouvy, pokud by nesouhlasili s dopravcem, který přistoupil k jejich smlouvě o přepravě, a věděli, jaký je případný poplatek při pozdějším zrušení dané objednávky. Aplikace Uber, přes kterou provozovatel taxislužby v poukazovaných případech uzavřel přepravní smlouvu, sice nenaplnila požadavky § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, ale přesto cestujícím poskytla nadstandardní informace o jim poskytnuté přepravě a umožnila svobodně se rozhodnout, jestli chtějí takovou službu využít. Z výše uvedeného je zřejmá rozdílnost individuálních okolností mezi poukazovanými případy a projednávaným případem. V podrobnostech pak žalovaný odkázal na odůvodnění těchto rozhodnutí.
49. Konstatoval, že přistoupil s ohledem na odchýlení se správního orgánu I. stupně od rozhodovací praxe k moderaci pokuty a snížil výši pokuty na 70 000 Kč, neboť tak její výše lépe odpovídá významu a závažnosti protiprávního jednání žalobkyně. V případě uložení pokuty za tři přestupky ve výši 70 000 Kč z maximální částky 350 000 Kč nelze bez dalšího předpokládat, že by tato pokuta měla být nepřiměřená nebo nepředpokládaná. Uložená pokuta odpovídá rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně. Tvrzení, že správní orgán neprovedl řádně posouzení majetkových poměrů žalobkyně, není dle žalovaného pravdivé. Při posouzení likvidační výše pokuty se opíral o zveřejněné doklady účetní uzávěrky ve sbírce listin v obchodním rejstříku, neboť žalobkyně na žádost správního orgánu I. stupně nereagovala a neposkytla součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů. Žalobkyně své majetkové poměry neuvedla a neposkytla o nich doklady ani v rámci odvolacího řízení.
50. Majetkové poměry právnické osoby by měly být posuzovány pouze ve výjimečných případech, jako je například uplatnění zákazu likvidační výše pokuty. Co se týče odkazu na zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, ze kterého žalobkyně dovozovala, že se má ve správním řízení přihlížet k poměrům právnické osoby, žalovaný uvedl, že se zákonodárce v pozdějším zákoně o odpovědnosti za přestupky, který je komplexní právní úpravou správního trestání, nepřiklonil k tomu, že by se mělo obligatorně přihlížet k majetkovým poměrům právnické osoby. Naopak v demonstrativním výčtu zmínil osobní poměry pouze u fyzických osob nepodnikajících.
51. K údajné nepřiměřené délce řízení žalovaný uvedl, že mu není zřejmé, v čem měl postupovat v rozporu s Úmluvou. Podle § 71 s. ř. platí, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, v případě nutnosti dalšího dokazování do 60 dnů. Jedná se o lhůty pořádkové, tedy o lhůty, jejichž porušení nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.
52. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

53. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že z předložených rozhodnutí je zřejmé, že od června 2018 došlo k úpravě aplikace Uber, a tato úprava byla rozhodná pro změnu správní praxe žalovaného při posuzování výše ukládaných pokut v případech, kdy má dopravce evidované vozidlo bez taxametru, je držitelem oprávnění řidiče taxislužby, držitelem zkoušky z místopisu a splnil další podmínky pro podnikání v taxislužbě a aplikace je uzpůsobena změnám, které byly rozvedeny v Memorandu. Žalobkyně měla uskutečnit přepravu v září 2018, kdy byla aplikace Uber již od června 2018 uzpůsobena změnám. Proto jsou závěry žalovaného uváděné ve vyjádření k žalobě liché. Žalobkyně rovněž dohledala rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2019 č. j. 165/2019-190-TAXI/4, kterým byla uložena pokuta ve výši 35 000,- Kč za obdobné situace fungování aplikace Uber. Je tudíž zřejmé, že žalovaný se odchýlil od své rozhodovací správní praxe, aniž by řádně a logicky vysvětlil takový odklon.

IV. Ústní jednání

54. Při ústním jednání před soudem konaném dne 18. 11. 2021 právní zástupce žalobkyně plně odkázal na žalobu i repliku k vyjádření žalovaného. Z uplatněných námitek zdůraznil zejména exces, kterého se při stanovení výše sankce dopustil žalovaný, neboť pokuta ve výši 70 000,- Kč neodpovídá rozhodovací praxi v obdobných případech, na které žalobkyně upozornila v žalobě a v replice. V této souvislosti poukázal na Memorandum, na základě kterého Uber přistoupil k překonfiguraci aplikace následně užívané v kontrolovaných případech. V intencích žaloby dále setrval na argumentaci týkající se zahájení a provedení kontroly v rozporu se zákonnou úpravou a nepoužitelnosti kontrolního protokolu jako důkazu k prokázání viny žalobkyně. Žalovaný setrval na svém stanovisku a navrhl zamítnutí žaloby. Zejména uvedl, že v žalobkyní odkazovaných případech nešlo o stejně závažné jednání, protože aplikace v těchto případech poskytla cestujícím více informací. Žalovaný vycházel ze spisového materiálu, zejména z protokolu o kontrole, který neobsahuje polehčující okolnosti pro uložení nižší sankce, a nemohl tak vybočit z mezí pro stanovení pokuty.
55. Soud při jednání provedl žalobkyní navržené důkazy, a to rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2019, č. j. 118/2019-190-TAXI/3, kterým byla dopravci uložena pokuta ve výši 30 000 Kč, rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129/2019-190-TAXI/3, kterým byla dopravci uložena pokuta ve výši 35 000 Kč a rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2019 č. j. 165/2019-190-TAXI/4, kterým byla dopravci uložena pokuta ve výši 35 000,- Kč.
56. Soud z těchto rozhodnutí zjistil, že dopravci odlišní od žalobkyně se dne 4. 12. 2018, resp. 25. 6. 2018, dopustili totožných přestupků jako žalobkyně. Shodně jako v nyní projednávané věci byla v těchto případech poskytnuta přeprava dopravcem, který byl držitelem koncese silniční motorová doprava - osobní provozovaná vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, vozidlem taxislužby bez taxametru a přepravu poskytl držitel oprávnění řidiče taxislužby, avšak tímto podobnost s věcí žalobkyně končí. Zejména měli cestující v okamžiku přiřazení řidiče informaci, s kým vstupují do smluvního vztahu a před objednáním přepravy věděli, jaká bude cena za přepravu a jaký poplatek jim může být naúčtován v případě, že nebudou včas na místě zahájení přepravy. Cestující zároveň měli dvě, resp. pět minut na bezplatné odstoupení od smlouvy, pokud by nesouhlasili s dopravcem, který přistoupil k jejich smlouvě o přepravě, přičemž věděli, jaký je případný poplatek při pozdějším zrušení dané objednávky (srov. str. 6-7 rozhodnutí

žalovaného ze dne 3. 9. 2019, č. j. 118/2019-190-TAXI/3, resp. str. 6 rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129/2019-190-TAXI/3 a str. 7 rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2019 č.j. 165/2019-190-TAXI/4). I s ohledem na tuto skutečnost žalovaný v těchto případech shledal nižší společenskou nebezpečnost jednání dopravce.

57. Soud naopak neprovedl důkaz rozhodnutími Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend ze dne 15. 11. 2018 č.j. MHMP 1855308/2018, ze dne 17. 7. 2019 č.j. MHMP 1393492/2019 a ze dne 26. 9. 2018 č.j. MHMP 1367780/2018, neboť tato prvostupňová rozhodnutí byla změněna v odvolacím řízení, přičemž právě tato rozhodnutí odvolacího orgánu soud k důkazu provedl. Také protokoly o kontrole č. T/20180625/1/Fk ze dne 24. 10. 2018 a č. T/20180625/1/Ne soud považoval za nadbytečné a jako důkaz je neprovedl, neboť jejich obsah se promítl do hodnocení skutkového stavu v rozhodnutích odvolacího orgánu. Zcela bez věcné a časové relevance k nyní projednávané věci je rozhodnutí ze dne 5. 10. 2021 č.j. MD-29914/2021-190/3, jímž chtěl dokazování doplnit žalovaný, a proto i tomuto důkaznímu návrhu soud nevyhověl.

V. Posouzení věci soudem

58. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
59. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
60. Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán zabývá kontrolu z moci úřední. Podle odstavce 2 téhož zákonného ustanovení kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.*
61. 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 odstavce 2 téhož zákonného ustanovení kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení 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.*
62. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě *doprovodce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu*

a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).

63. Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.*
64. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlídně zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
65. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto ověřil jejich tvrzení o něm ze spisového materiálu a přistoupil k vypořádání žalobních bodů.
66. Soud předesílá, že v minulosti rozhodoval o obdobných věcech a námitkách, které uplatnili v odlišných řízeních jiní žalobci, zastoupení však stejným právním zástupcem, jaký zastupuje žalobkyni. Po posouzení skutkového a právního stavu soud dospěl k závěru, že není důvod se od svých předchozích rozhodnutí odklánět, přičemž z toho důvodu částečně, s přihlédnutím na specifika nyní projednávané věci, přejal závěry ze svých předcházejících rozhodnutí, na které bude postupně pro úplnost odkazovat.
67. Soud nejdříve přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod prvním žalobním bodem, jimiž žalobkyně poukazovala na to, že správní orgány pochybily, pokud vyšly v předmětném řízení z obsahu protokolu o kontrole, aniž by přitom provedly výsledky kontrolující osoby. Soud se obdobnými námitkami v minulosti opakovaně zabýval (z poslední doby viz např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 10 A 116/2019 nebo ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 A 190/2019-50), přičemž na dříve vyslovených závěrech setrvává, neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat a vychází z nich i v posuzované věci.
68. Soud nijak nezpochybňuje, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 s. ř., *aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.* Tím spíše to platí v řízení o přestupku, v němž je to vždy správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom mj. v souladu s § 50 odst. 3 s. ř. zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední; to jinými slovy znamená, že je-li skutkový stav nejasný, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností dokazováním.
69. Uvedené nepochybně platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola; v těchto případech bude ovšem základní a stěžejní důkaz představovat především kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění, aniž by bylo potřeba takto zjištěný skutkový stav, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat vždy ještě dalšími důkazními prostředky. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky ostatně výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

70. Rovněž ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, nebo ze dne 31. 7. 2019, č. j. 6 As 29/2019-32) vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn.
71. Žalovaný přitom žádný závěr o tom, že by snad kontrolní protokol nemohl být nijak zpochybněn, v napadeném rozhodnutí vůbec nevyslovil (žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobkyně namítána. Závěr správního orgánu I. stupně akcentující povahu protokolu o kontrole coby veřejné listiny a zdůrazňující okolnost, že opak skutečností zaznamenaných v protokolu nebyl v průběhu řízení prokázán (viz str. 7 prvostupňového rozhodnutí), je třeba v souladu s uvedeným korigovat v tom směru, že nebyly-li skutkové poznatky plynoucí z protokolu o kontrole a jeho příloh zpochybněny, nebránilo nic správnímu orgánu I. stupně vyjít z jejich obsahu v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek i v navazujícím správním řízení. (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62)
72. Soud považuje za stěžejní, že protokol o kontrole ze dne 21. 9. 2018 vyhotovený dne 25. 9. 2018, č. T/20180921/1/DE, včetně jeho dodatku ze dne 29. 10. 2018 a jejich přílohy jsou co do popisu skutkových okolností zcela srozumitelné, jednoznačné a nevyvolávají žádné pochybnosti o skutečném průběhu kontrolní jízdy, vč. skutkových okolností rozhodných pro skutkové a navazující meritorní závěry. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnila v tom směru, že by z těchto podkladů plynoucí skutkové poznatky neodpovídaly skutečnosti, nebo že skutkový stav byl zjištěn neúplně. Žalobkyně totiž svou procesní obranu směřovala toliko do roviny právní, nikoli skutkové.
73. Za tohoto stavu věci správní orgán I. stupně nepochybil, pokud dokazování dále nedoplňoval a nepřistoupil k výslechu kontrolující osoby, který žalobkyně navrhla teprve v žalobě. Správnímu orgánu I. stupně ani žalovanému tedy nelze v žádném ohledu vytýkat, že by se snad s navrženým výsledkem kontrolující osoby nijak nevypořádali, neboť žalobkyně takový procesní požadavek v průběhu správního řízení sama vůbec nevznesla (v žalobě to ostatně ani netvrdí).
74. V rámci prvního žalobního bodu žalobkyně též namítla, že kontrolu nemohly provádět přizvané osoby, které nejsou nadány zákonným zmocněním, přičemž nebyl dán ani zájem na využití přizvaných osob k dosažení účelu kontroly.
75. Předně je třeba uvést, že z ustanovení § 5 a § 6 kontrolního řádu (ani z jiného právního předpisu) nikterak nevyplývá, že kontrolu (zde formou kontrolní jízdy) může provádět jen pověřený kontrolní pracovník, resp. že takový kontrolní úkon musí probíhat za jeho účasti. Kontrolní řád výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č.j. 10 As 25/2018-50). V této souvislosti lze odkázat i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005 č.j. 2 Afs 104/2005-81, v němž soud uzavřel, že: „*Praxe, kdy kontrolní jízdu*

provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení.“ Žalovaný postupoval v souladu s § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu a kontrolu řádně zahájil, neboť bezprostředně po provedení kontrolního úkonu (kontrolní jízdy) bylo žalobkyni předloženo pověření kontrolující osoby Mgr. J. D. Tato skutečnost je zřejmá z protokolu o kontrole č. T/20180921/1/DE ze dne 25. 9. 2018, přičemž žalobkyně tuto skutkovou okolnost nijak nerozporovala. Je rovněž nepochybné, že účast prizvaných osob byla účelná, neboť přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. prizvané osoby, nikoli jemu potenciálně známé osoby kontrolující (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č.j. 10 As 25/2018-50).

76. Soud tedy námitky vznesené žalobkyní pod prvním okruhem žalobních bodů neshledal opodstatněnými, a tak
77. přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod druhým žalobním bodem, jimiž žalobkyně brojila proti údajně nesprávnému posouzení právní otázky, pokud jde o kvalifikaci skutků, jichž se měla dopustit.
78. Obdobnou, byť v tomto případě nikoliv zcela totožnou námitku soud v minulosti řešil ve věcech jiných žalobců, jež byli shledáni vinnými taktéž z přestupku podle § 35 odst. 1 písm. e), resp. § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě. V rozsudcích ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2019-54 a 9 A 155/2019-41 Městský soud v Praze dospěl k závěru o nedůvodnosti částečně totožné žalobní námitky, když uvedl, že žalovaný nepochybil, pokud na dopravce provozujícího dopravu prostřednictvím aplikaci Uber nahlížel jako na „klasického taxikáře.“ Soud ani v nyní projednávané věci neshledal důvodu odklonit se od stěžejních závěrů uvedených v odkazovaných rozsudcích. Je si vědom toho, že nyní projednávaná věc je mírně odlišná, a to vzhledem k existenci Memoranda uzavřeného mezi Českou republikou a společností Uber ze dne 30. 4. 2018, které se společnost Uber zavázala respektovat, a na základě kterého měla údajně upravit svou aplikaci, prostřednictvím níž si cestující objednávají jízdu. Na tuto skutečnost bude nad rámec svých dřívějších argumentů soud reagovat níže.
79. Žalobkyně stavěla svou žalobní obranu na námitce, že se nemohla dopustit porušení zákonných ustanovení upravujících „klasickou“ taxislužbu, protože vykonávala pouze přepravu na základě předchozí smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a nemůže jí být tedy uložena sankce za porušení povinnosti, která se na jednání žalobkyně nevztahuje. Správní orgány na žalobkyni nesprávně nahlíží jako na „klasického“ taxikáře, ačkoliv je ze způsobu objednání přepravy a jejího poskytnutí zjevné, že se jednalo o přepravu na základě předchozí smlouvy. Žalobkyně popsala důvody, pro které je přesvědčena o tom, že se v posuzovaném případě jednalo o tzv. smluvní přepravu v režimu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. V rámci tohoto námitkového okruhu zdůraznila, že podle ní byla smlouva uzavřena před samotnou jízdou, byla splněna podmínka uzavření „bezprostředně před zahájením přepravy“ a smlouva taktéž obsahovala i požadované „údaje o přepravovaných osobách“.

80. K této argumentaci soud podotýká, že se problematikou charakteru služeb poskytovaných prostřednictvím aplikace Uber již v minulosti opakovaně zabýval, a to např. v rozsudcích ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017 - 39 a č. j. 10 A 158/2017 - 37, či ze dne 18. 5. 2020, č. j. 9 A 117/2018 - 49. I tyto rozsudky jsou relevantní pro nyní posuzovanou věc a soud neshledává důvodu se od závěrů v nich vyslovených odchylovat. V následující argumentaci z nich proto vychází a v podrobnostech na ně odkazuje.
81. Soud ve výše označených rozhodnutích poukazoval na závěry vyslovené ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10 2017, č. j. 9 As 291/2016 - 136, v němž Nejvyšší správní soud sice o povaze přepravy přes aplikaci UBER konečným způsobem nerozhodl, zaujal ovšem v tomto směru důležité stanovisko, že „[p]řeprava osob skutečněná řidiči, kteří používají aplikaci UberPOP, se neodehrává v právním vakuu. Jakkoliv využívají moderní technologická řešení a alternativní ekonomické formy, neznamená to automaticky, že jejich činnost nepodléhá žádným pravidlům. Při aplikaci práva je třeba vycházet z aktuálního právního rámce a konkrétní situaci hodnotit jeho optikou, nikoli naopak.“ Tentýž soud pak pokračoval, že „[m]ěstský soud tedy neměl ustrnout na konstatování, že žalobce uskutečnil přepravu způsobem, který doposud není regulovaný. Měl posoudit, jestli faktická povaha této přepravy naplňuje či nenaplňuje činnost, kterou současná právní úprava zná, resp. reguluje. Při odpovědi na tuto otázku bylo třeba vycházet z faktické povahy žalobcovy činnosti, o které pravidla fungování aplikace UberPOP ani jejich teoretické uchopení jako sdílené přepravy nic nevypovídají. Podstatná byla konkrétní skutková zjištění týkající se projednávané věci.“ (pozn. podtržení doplněno soudem). Jinými slovy řečeno, z citovaného rozsudku se podává, že pokud faktická povaha její činnosti naplňovala činnost taxislužby, musela se žalobkyně řídit pravidly pro výkon taxislužby zákonem stanovenými.
82. K tomu lze doplnit, že charakterem služeb spojených s využíváním aplikace Uber se v minulosti opakovaně zabýval i Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“), a to např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2017 ve věci C - 434/15, Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL, v němž SDEU pod bodem 39 uvedl, že „zprostředkovatelská služba společnosti Uber spočívá na výběru neprofesionálních řidičů využívajících vlastní vozidla, jimž tato společnost poskytuje aplikaci, bez níž by tito řidiči neposkytovali přepravní služby, a osoby, které se potřebují přemístit po území města, by nevyužily služeb uvedených řidičů. Společnost Uber má navíc rozhodující vliv na podmínky služeb poskytovaných takovými řidiči. Pokud jde o posledně uvedený aspekt, zdá se zejména, že Uber prostřednictvím stejnojmenné aplikace stanovuje přinejmenším maximální cenu přepravy, že tuto cenu od zákazníků inkasuje, aby z ní následně část vyplatila neprofesionálnímu řidiči vozidla, a že vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a jejich řidičů, jakož i chování posledně uvedených, která může případně vést k jejich vyloučení.“
83. SDEU v tomto rozsudku potvrdil, že přepravní služby zprostředkovávané společností Uber nepatří pod rozsah článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, na něž se vztahuje zásada volného pohybu služeb, nýbrž spadají do režimu článku 58 odst. 1 této Smlouvy (jedná se o „služby v oblasti dopravy“). Zároveň však – což je pro nynější věc podstatné – z tohoto rozsudku jednoznačně vyplývá, že splňuje-li žalobkyní poskytnutá přepravní služba navázaná na předchozí zprostředkování přes aplikaci Uber parametry výkonu taxislužby podle zákona o silniční dopravě, nebrání právo EU použití těchto vnitrostátních předpisů na projednávanou věc. Vzhledem k závěrům vysloveným v tomto rozsudku SDEU lze říci, že služba Uber se skládá ze dvou částí, a to ze zprostředkování dopravy pomocí mobilní aplikace, jež je následováno samotnou dopravou poskytovanou jednotlivými řidiči; tyto

dvě činnosti od sebe nelze oddělit. Provozovatel služby Uber pak kontroluje veškeré důležité prvky dopravy cestujícího – tj. cenu za přepravu, za dopravce obzvláště cestujícího s vyšší jízdného, provádí rozpis jízdného i fakturaci a ve všem podstatném komunikuje namísto dopravce se zákazníkem, ovlivňuje motivaci řidičů i motivaci cestujících, jakož i požadavky na řidiče a jejich vozidla. To vše je podle názoru soudu důkazem o velmi propracovaném a systematickém zasahování organizátora samotné přepravní služby odlišeného od dopravce do přepravy vozidly jednotlivých řidičů včetně žalobkyně, kteří jsou tak pouze vykonavateli smluvených jízd k požadavku zákazníka a zcela bez ohledu na přepravní potřeby samotného dopravce. V tomto směru tak aplikace Uber přebírá roli dispečinku v organizaci přepravy vozy taxislužby spolupracujících dopravců s tím, že živého dispečera nahrazuje automatizovaný softwarový systém, který distribuuje konkrétní požadavky poptávajících zákazníků po přepravní službě mezi nasmlouvané dopravce za úplatu odpovídající předem stanovené cenové představě nabízející smluvní strany (čili samotným zprostředkovatelem a organizátorem přepravy), vyjádřené před jízdou.

84. Z judikatury SDEU lze konečně také dovodit, že výše uvedené závěry je možno aplikovat rovněž v řízeních trestní povahy, jako je tomu v nynější věci. SDEU totiž v rozsudku ze dne 10. 4. 2018 ve věci C-320/16 Uber France SAS výslovně připustil možnost aplikace sankčních ustanovení vnitrostátního práva pro situace, v nichž samotné přepravní jízdy předchází zprostředkování pomocí elektronické aplikace.
85. Jelikož žalobkyně přepravu poskytla právě na základě zprostředkování (objednání) přes aplikaci Uber, jsou uvedená obecná východiska na její případ plně přenositelná. V projednávané věci se jeví jako zcela zřejmé, že žalobkyně jako dopravce poskytovala po elektronicky proběhlém zprostředkování společností Uber samotnou přepravní službu pro zákazníky, a to zcela dle jejich přepravní potřeby, čili bez ohledu na přepravní potřebu samotné žalobkyně, přičemž tak činila za úplatu.
86. Žalobkyně v nyní posuzované věci zaměřila svou žalobní obranu shora popsaným způsobem na to, že jí poskytovaná služba byla službou podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, tedy službou přepravy poskytované na základě předchozí písemné smlouvy.
87. V ustanovení § 1 odst. 1 zákona o silniční dopravě se uvádí, že tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie podmínky provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly prováděné pro vlastní a cizí potřeby za účelem podnikání, jakož i práva a povinnosti právnických a fyzických osob s tím spojené a pravomoc a působnost orgánů státní správy na tomto úseku. Podle odstavce 4 téhož ustanovení zákona o silniční dopravě se pak tento zákon nevztahuje na provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby - provozovatele vozidla, členů jeho domácnosti a jiných osob, pokud není prováděna za úplatu.
88. Zákon o silniční dopravě upravuje rovněž podmínky poskytování taxislužby, za niž podle § 2 odst. 9 považuje osobní dopravu pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.
89. Z ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě plyne, že dopravce smí provozovat taxislužbu pouze vozidlem, které je zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

Podle odstavce 2 věty první uvedeného ustanovení dopravce při provozování taxislužby nesmí použít vozidlo taxislužby, které pro něj není zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

90. Podle § 21 odst. 3 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o silniční dopravě je dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, vozidlo taxislužby bylo viditelně a čitelně označeno 1. střešní svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně a 2. jménem a příjmením, popřípadě obchodní firmou nebo názvem dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby.
91. Podle § 21 odst. 3 písm. d) bodu 1 zákona o silniční dopravě je pak dopravce v takovém případě současně povinen zajistit, aby vozidlo taxislužby bylo vybaveno měřicí sestavou taxametru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna.
92. Porušením těchto povinností může dojít k naplnění znaků skutkové podstaty přestupků podle § 35 odst. 1 písm. e) a podle § 35 odst. 2 písm. n) zákona o silniční dopravě.
93. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě je dopravce povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).
94. Soud k námitkám žalobkyně založeným na argumentaci akcentující poskytnutí smluvní přepravy v režimu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě předesílá, že v minulosti opakovaně zdůraznil, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
95. Žalobkyně při konstrukci žalobních námitek *de facto* zcela ignorovala skutečnost, že se obdobnými námitkami zabýval žalovaný v napadeném rozhodnutí a žalobě nereagovala na závěry, které žalovaný k obsahově odpovídajícím odvolacím námitkám vyslovil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nijak tedy nerefletovala skutečnost, že žalovaný předmětné námitky vypořádal a zdůvodnil závěr o jejich neopodstatněnosti. Tím, že se v žalobě omezila na shora reprodukováné námitky, aniž by reagovala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný s předmětným okruhem námitek vypořádal a přezkoumatelným způsobem popsal a vysvětlil, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k závěru o nedůvodnosti tohoto okruhu námitek, značně snížila svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za ní nemohl domýšlet další argumenty.

96. Soud se mohl věnovat žalobkyní uváděným skutečnostem pouze v té míře obecnosti, v jaké je sama žalobkyně vznesla (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015 - 31). Zároveň platí, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128). Soud s přihlédnutím k těmto judikатурním východiskům uzavírá, že se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve, v návaznosti na odvolací námitky žalobkyně, uvedl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se v právě řešeném rozsahu ve všem podstatném překrývají s žalobkyní dříve uplatněnými odvolacími námitkami.
97. Soud tak pouze opakuje, že pro posouzení toho, zda byla přeprava poskytnuta v režimu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, je rozhodné, zda mezi objednatelem a žalobkyní došlo k uzavření předchozí písemné smlouvy, zda tato smlouva byla či nebyla uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy a zda obsahovala povinné zákonné náležitosti.
98. V posuzovaném případě byla zdokumentována písemnost označená „Přepravní smlouva“, kterou obdržel objednatel v aplikaci Uber. Soud ověřil, že tato smlouva byla datována ke dni 21. 9. 2018, tedy ke dni uskutečnění kontroly, a jako den přepravy v ní byl uveden údaj „21. 9. 2018 po 10:20“. Jako cestující je zde uveden objednatel, je zde uvedeno místo, kde jízda započala, cena, název dopravce a jeho adresa (viz smlouva zachycená na DVD přiloženém ke správnímu spisu nebo jako příloha k dodatku k protokolu vyhotovenému dne 29. 10. 2018). Nelze než souhlasit s žalovaným, že písemnost označená jako „Přepravní smlouva“ neobsahuje všechny taxativně vymezené náležitosti stanovené § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Na první pohled je zřejmé, že v rozporu s tímto ustanovením v ní absentuje informace o trase přepravy, jelikož je zde uvedeno pouze výchozí místo trasy – toto je zcela nepochybné a ostatně ani žalobkyně v podané žalobě nezpochybňuje.
99. Taktéž správní orgán I. stupně, jehož závěry aproboval žalovaný, správně vyhodnotil, že předmětná „Přepravní smlouva“ byla uzavřena bezprostředně před zahájením jízdy, což je v rozporu s ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.
100. Pojem „bezprostředně“ vázící se k uzavření smlouvy o přepravě ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2009, č. j. 4 As 19/2009-103, tak „[j]de o pojmy, jejichž definování obecně v právních předpisech zpravidla pro jejich povahu samo není vhodné, někdy dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit a často bývá podmíněn časem. Při interpretaci neurčitého právního pojmu musí správní orgán alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit a vyložit. Teprve poté, kdy neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda podmínka vázající se k neurčitému právnímu pojmu je v projednávané věci splněna či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, či rozsudek téhož soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 – 73).“ Jak správní orgán I. stupně (viz str. 4 až 7 prvostupňového rozhodnutí), tak žalovaný (viz str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí) tento neurčitý právní pojem ve svých rozhodnutích vyložili správně ve smyslu příslovečného určení času, přičemž soud pro stručnost na příslušnou část jejich odůvodnění odkazuje.

101. Jak uvedla žalobkyně v žalobě, a toto potvrzuje i odborná literatura (např. Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost, nakladatelství ACADEMIA, 2004), pojem „bezprostřední“, resp. „bezprostředně“ lze vnímat ve smyslu velmi těsný, a to jak z prostorového, tak časového hlediska.
102. V případě nejednoznačnosti pojmu je nutné přistoupit k odstraňování sémantických nejasností, přičemž tento postup spočívá ve výběru restriktivního nebo extenzivního jazykového výkladu v souladu s výsledky dalších výkladových metod. K obdobné situaci se pak vyjádřil již Ústavní soud ve svém Nálezu ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 277/99 kde uvedl, že *„[j]sou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické.“*
103. Soud tedy přistoupil k teleologickému výkladu neurčitého pojmu, jehož cílem je zjistit objektivní význam právní normy vzhledem k zaměření celého právního předpisu. U většiny právních norem je zjevné, jaký je jejich účel. Ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě představuje výjimku pro poskytování přepravy vozidlem taxislužby, jejímž účelem je umožnit dopravci, pokud se rozhodne poskytovat přepravu formou taxislužby výhradně na základě předchozích písemných smluv, nevybavit své vozidlo taxametrem. Účelem této výjimky je v případech, kdy je sepsána písemná smlouva mezi smluvními stranami, umožnit přepravu, aniž by byly splněny podmínky pro tzv. „klasickou taxislužbu“; jedním z typických znaků „klasické“ taxislužby je přivolání si vozidla taxislužby telefonicky, přičemž vozidlo je v relativně krátké době přistaveno, případně přivolání si vozidla taxislužby jeho přímým zastavením na ulici. Účelem smluvní přepravy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční je zejména zajištění přepravy na předem pořádané příležitosti, kdy si dopravce a zákazník písemně a v časovém odstupu dojednávají podmínky přepravy. Jak uvedl žalovaný, zákonodárce tím chtěl ochránit spotřebitele před tím, aby krátce před přepravou nemohl v nevědomosti podepsat pro něj nevýhodnou smlouvu, i když by tak učinil mimo vozidlo, například na recepci hotelu nebo u stánku na letišti.
104. Na základě výše uvedeného má soud za to, že účelem právní úpravy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě je smluvní zajištění přepravy v určitém časovém odstupu od přepravy a domluvení si podmínek odlišných od podmínek „klasické taxislužby“.
105. Výše uvedené podporuje také historický výklad, podle kterého je taktéž zkoumán smysl právní úpravy v době, kdy zákonodárce danou právní úpravu přijímal. V aktuální věci lze tento úmysl vyčíst zejména z důvodových zpráv k příslušným zákonům. Důvodová zpráva k zákonu č. 102/2013 Sb., uvádí, že *„[t]ato smlouva nesmí být uzavřena bezprostředně před zahájením jízdy nebo přímo ve vozidle. Smyslem tohoto zákazu je zabránění obcházení podmínek pro tento typ přeprav jejich nabízením způsobem podobným běžné taxislužbě.“* (zvýrazněno soudem) Zákonodárce tak zcela evidentně přijímal tento zákon s cílem zabránit obcházení zákona tím, že smluvní přeprava podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě bude nabízena způsobem podobným klasické taxislužbě. Úmyslem zákonodárce tedy bylo, aby smluvní přeprava ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nebyla sjednávána v čase blízkém, resp. přímo těsně předcházejícím zahájení přepravy, tj. bezprostředně (ve smyslu času) před zahájením přepravy.
106. Soud nad rámec odůvodnění správních orgánů doplňuje, že již z povahy služby Uber vyplývá, že tato funguje jako dispečink, který zprostředkovává uzavření smlouvy mezi

dopravcem a cestujícím v řádu minut před zahájením přepravy, tedy dle názoru soudu bezprostředně po zadání potřebných informací do aplikace. Z povahy této služby se tak jedná o situaci, kdy si zákazník uvedeným způsobem objedná přepravu, která je ihned/bezprostředně poskytnuta. O tomto ostatně není mezi účastníky sporu. Žalobkyně přesto tvrdí, že pojem „bezprostředně“ užitý v ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nemá význam příslovce času, jak tvrdí správní orgány, ale jedná se podle ní o příslovce místa. Jak však vyplývá z výše uvedeného, takový výklad by byl ve zřejmém rozporu s výše nastíněným úmyslem zákonodárce, který zamýšlel odlišit tento typ smluvní přepravy od taxislužby. Z citované důvodové zprávy jednoznačně vyplývá, že pojem „bezprostředně“ byl v daném ustanovení užit ve smyslu příslovečného určení času.

107. Nad rámec výše uvedeného soud doplňuje, že pokud by připustil výklad žalobkyně, že pojem „bezprostředně“ je užit jako příslovečné určení místa, kdy toto místo se nesmí nacházet v bezprostřední blízkosti vozidla taxislužby, jak tvrdí žalobkyně, mohlo by to vést až k absurdním výkladovým závěrům, že smlouva o přepravě ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě by nemohla být uzavřena ani např. v kamenné pobočce taxislužby, na jehož (přílehlém) parkovišti bylo v tu chvíli zaparkováno vozidlo, jež by bylo následně k přepravě užito. Takovýto význam však zákonodárce užit zjevně nezamýšlel.
108. Soud v této souvislosti poukazuje také na způsob, jakým je pojem „bezprostředně“ použit v jiných ustanoveních zákona o silniční dopravě. Například podle § 9 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o silniční dopravě *za spolehlivého se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, komu byl v posledních 2 letech uložen správní trest za přestupek spočívající v řízení vozidla nebo jízdy na zvířeti bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, po kterou je ještě pod jejich vlivem.* Podle § 35 odst. 2 písm. x) zákona o silniční dopravě *dopravce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 odst. 4 uzavře smlouvu ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy, nebo* Podle § 35a odst. 5 zákona o silniční dopravě *řízení o ztrátě dobré pověsti podle odstavce 3 lze zahájit nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se dopravní úřad o skutečnostech uvedených v odstavci 3 dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí, kterým byl uložen správní trest za protiprávní jednání podle odstavce 3. Výsledek řízení zaznamená dopravní úřad do Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě bezprostředně poté, co rozhodnutí nabude právní moci* (podtržení textu přidáno soudem). Z výše uvedených příkladů vyplývá, že pojem „bezprostředně“ zákonodárce užívá v souvislosti se zákonem o silniční dopravě s úkony, které jsou naléhavé a nesnesou odklad; nikoliv v souvislosti s úkony, jež by se měly odehrávat na jiném místě, tj. užívá jej ve vztahu k času, nikoliv ve vztahu k místu.
109. Lze shrnout, že i v této části soud dal za pravdu žalovanému, který uvedl, že pojem „bezprostředně“ je určením času, který je vždy nutné vykládat vzhledem ke smyslu celého ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. V posuzovaném případě však byla listina označená jako „*Přepravní smlouva*“ zcela jednoznačně uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy (v čase těsně předcházejícím zahájení přepravy), a tedy v rozporu s ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Jak však soud uvedl výše, a další nedostatky uvede i v další části odůvodnění, toto nebylo jediným zřejmým nedostatkem přepravní smlouvy.
110. Další (taxativní) podmínkou smlouvy o přepravě ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě jsou údaje o přepravovaných osobách. Jak vyplývá z protokolu o kontrole a jejího

dodatku, v nyní projednávané věci byla přeprava objednána objednatelem J. D. (a na toto jméno byla i uzavřena „Přepravní smlouva“ a vydána faktura). Ze záznamů z kontrolní jízdy, které jsou součástí spisu, však vyplývá, že se jízdy zúčastnili zaměstnanci správního orgánu I. stupně A. K., M. T. a P. M. Jinými slovy řečeno, osoby cestujících byly odlišné od osoby objednatele přepravy. Žalobkyně uvádí, že přepravní smlouva podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě musí obsahovat pouze „údaje o přepravovaných osobách“, kdy není stanoveno, že se těmito údaji rozumí přesný počet, jméno a příjmení dotčených osob. Podle žalobkyně je pojem „údaj“ neurčitý a k jeho naplnění stačí, že „Přepravní smlouva“ obsahuje jméno objednatele. S tímto tvrzením však soud nemůže souhlasit, neboť vůle zákonodárce byla v tomto směru zcela jednoznačná.

111. V důvodové zprávě k zákonu č. 102/2013 Sb., zákonodárce uvedl, že smlouva musí obsahovat mj. údaje „o přepravovaných osobách, a to jejich jménem a příjmením, popř. při větším počtu přepravovaných osob (např. při svatbě, kde se předpokládá několik desítek osob a objednáno je několik vozů, takže není předem dáno, kam si kdo sedne) se vymezí jiným způsobem (např. svatební hosté na svatbě pana X a slečny Y). V případě, že smlouva bude rámcová (např. mezi hotelem a dopravcem o odvozu hostů hotelu z letiště do hotelu), budou součástí smlouvy (ve vozidle a následně i při jejím archivaci) i jednotlivé dílčí objednávky přepravy, na kterých bude zřejmě trasa, čas, datum a přepravované osoby určeny. Každopádně je nutné připomenout, že za přepravu platí objednatel přepravy (hotel). Pokud by za přepravu měla platit přepravovaná osoba (host hotelu) přímo dopravci, jednalo by se o obcházení zákona a poskytování klasické taxislužby, neboť pak smlouva o přepravě není uzavřena mezi hotelem a dopravcem, ale mezi dopravcem a cestujícími.“
112. Soud se nadto domnívá, že pojem „údaj“ ve spojení „údaj o přepravovaných osobách“, není neurčitým právním pojmem a jeho výklad je jednoznačný, byť zákon o silniční dopravě nestanovuje, jakým způsobem mají být cestující označeni. Ze znění ustanovení § 24 odst. 4 zákona o silniční dopravě z jazykového a gramatického hlediska zcela jednoznačně vyplývá, že smlouva o přepravě musí obsahovat alespoň základní náležitosti nutné k identifikaci cestujících, přičemž sám zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu k tomuto dává pomyslný „návod“, jestliže uvádí, že postačuje uvedení jména a příjmení, případně vymezení těchto osob alespoň obecně ve smyslu např. svatebních hostů na konkrétní svatbě. Pokud by úmyslem zákonodárce bylo, aby byl ve smlouvě uveden pouze objednatel přepravy (jež dle zásad smluvního práva musí být ve smlouvě uveden vždy jako smluvní strana), tuto skutečnost by vtělil do zákona, resp. by v zákoně výslovně neuváděl, že smlouva musí údaje o cestujících obsahovat. Znění předmětného ustanovení však nelze interpretovat tak, že naplnění požadavku údaje o cestujících bude zajištěno uvedením objednatele přepravy. Takový výklad z ničeho nevyplývá.
113. Lze souhlasit s tím, že ze zákona o silniční přepravě nevyplývá, že by smlouva o přepravě musela kromě údajů o cestujících obsahovat i jejich přesný počet. Stejně však ze zákona o silniční dopravě nikterak nevyplývá, že postačí, pokud jsou údaje o přepravovaných osobách zjistitelné odkazem na objednatele, jak tvrdí žalobkyně. Požadavek o konkrétním počtu přepravovaných osob neuvádí ani důvodová zpráva, která uvádí, že postačuje vymezení osob jiným způsobem („např. svatební hosté na svatbě pana X a slečny“). Ostatně i žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští, že „v předchozí písemné smlouvě nemusí být vždy uvedena jména cestujících, postačí například kromě výše uvedeného například pan N. a rodina“. V nyní projednávané věci však „Přepravní smlouva“ neobsahovala údaje o žádném z cestujících, přičemž objednatel přepravy se následně ve voze nepřepravoval.

114. Co do uvedení údaje o přepravovaných osobách jakožto taxativní náležitosti smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě soud uzavírá, že jednoznačnou vůlí zákonodárce bylo, aby v přepravní smlouvě byly vymezeny přepravované osoby identifikovatelným způsobem, který by odlišil smluvní přepravu podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě od provozování tzv. „klasické taxislužby“.
115. Jak již uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, úprava předchozí písemné smlouvy míří na situace, kdy je s časovým předstihem uzavřena předchozí písemná smlouva, v níž jsou uvedeny všechny povinné náležitosti tak, aby byly splněny podmínky pro uplatnění výjimky z povinného označení a vybavení vozidla. Změny takto dojednaných podmínek lze měnit, přičemž musí být zajištěna podmínka přítomnosti předchozí písemné smlouvy ve vozidle v den přepravy, tj. v případě jejích změn i včetně dodatků měnících předchozí písemnou smlouvu. V případě, že nejsou splněny podmínky stanovené v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, není zakázáno dopravci a cestujícímu (objednateli) smlouvu, která nebude obsahovat povinné náležitosti stanovené § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, dojednat, avšak v tom případě musí být vozidlo, kterým bude přeprava prováděna, označeno a vybaveno podle § 21 odst. 3 písm. c) a d) zákona o silniční dopravě. S tímto bezesbýtku souhlasí i soud, kterému nezbyvá než konstatovat, že kromě již výše uvedených nedostatků „*Přepravní smlouva*“ neobsahovala jakékoliv (povinné) údaje o přepravovaných cestujících, přičemž zde byl uveden pouze objednatel, který se však následně vozidlem žalobkyně nepřepřavoval (nebyl v postavení cestujícího).
116. Soud má, stejně jako žalovaný, taktéž důvodné pochybnosti o tom, zda znění „*Přepravní smlouvy*“ bylo známo objednateli ještě před započatím jízdy. Ze zdokumentovaného mobilního telefonu řidiče (viz fotografie dostupná na DVD, které je součástí správního spisu), stvrzenky a záznamů o kontrolní jízdě je jednoznačné, že došlo k objednání přepravy v 9:56 hod, k zahájení přepravy v 10:05 hod a k ukončení přepravy v 10:20 hod. Avšak na dokumentu „*Přepravní smlouva*“ je uveden údaj v datu přepravy „*po 10:20*“, což odpovídá času ukončení přepravy.
117. Na základě těchto údajů lze důvodně předpokládat, že cestující se mohl s údaji v tomto dokumentu seznámit až po ukončení přepravy, a že tedy dokument „*Přepravní smlouva*“ nenaplnuje obsahové a formální náležitosti předchozí písemné smlouvy dle podmínek stanovených v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Žalobkyně byla povinna při poskytování předmětné přepravy nesplňující podmínky předchozí písemné smlouvy zajistit, aby vozidlo bylo vybaveno podle podmínek § 21 odst. 3 písm. c) a d) zákona o silniční dopravě provozující pohotovostní taxislužbu.
118. Pokud žalobkyně namítá, že uvedení dne přepravy ve formátu „*21. 9. 2018 po 10:20*“ nenasvědčuje tomu, kdy byla smlouva uzavřena, soud je, stejně jako žalovaný, přesvědčen o opaku. Soudu totiž není zřejmé, z jakého důvodu měl být v době objednání ve smlouvě s předstihem stanoven čas ukončení přepravy. Ostatně ani žalobkyně v průběhu správního řízení a následně v žalobě nevysvětlila, z jakého důvodu se tento čas (čas odpovídající ukončení přepravy) v „*Přepravní smlouvě*“ vyskytl. Nicméně i přesto, že by v „*Přepravní smlouvě*“ byl předem, ať už z jakéhokoliv důvodu, či jen čistě náhodně a bezdůvodně uveden čas (předpokládaného) ukončení dopravy, který se shodoval následně i s faktickým časem ukončení dopravy, nic to nemění na tom, že listina označená jako „*Přepravní smlouva*“ neobsahuje povinné náležitosti podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě.

119. Zároveň soud nemohl přehlédnout, že z protokolu o kontrole a z jeho dodatku vyplývá, že smlouvy nebo jejich kopie podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nebyly při kontrole předloženy. Tuto skutečnost nerozporovala ani žalobkyně v rámci námitek. Při kontrole bylo zdokumentováno zobrazení mobilního telefonu řidiče s podrobnostmi o jízdě, jako je výchozí a cílové místo přepravy, mapa, vzdálenost, čas přepravy, výše výdělku z jízdy a čas objednání. Soud souhlasí se žalovaným, že není pochyb, že zobrazení podrobností o jízdě nenaplnuje podmínky předchozí písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a že řidič jako zástupce žalobkyně neměl k dispozici strukturovaný dokument, který splňuje podmínky kladené na předchozí písemnou smlouvu ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Soud nevidí důvod, proč by v opačném případě takovou smlouvu řidič při kontrole nepředložil. Tvzení, že žalobkyně splnila podmínku zákona o silniční dopravě spočívající v přítomnosti smlouvy ve vozidle za situace, kdy smlouvu či její kopii při kontrole nepředložila, nelze považovat za pravdivé.
120. Za daného skutkového stavu soud přisvědčil žalovanému, že přeprava realizovaná prostřednictvím aplikace Uber svým charakterem odpovídala poskytnutí taxislužby ve smyslu § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Obdobný závěr vyplývá z rozhodovací praxe Městského soudu v Praze, např. z rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 158/2017-37, podle kterého *„aplikace Uber toliko s cílem provozní úspory přebírá roli dispečinku v organizaci přepravy vozy taxislužby spolupracujících dopravců s tím, že živého dispečera nahrazuje automatizovaný softwarový systém, který distribuuje konkrétní požadavky poptávajících zákazníků po přepravní službě mezi nasmlouvané dopravce za úplatu odpovídající předem stanovené cenové představě nabízející smluvní strany (čili samotným zprostředkovatelem a organizátorem přepravy), vyjádřené před jízdou předmětným odhadem ceny, a po jízdě fakturaci samotného jízdného podle skutečných podmínek parametricky cenotvorně ovlivňujících výslednou cenu. (...) Nebyla-li žalobcem poskytnutá přeprava spolujízdou, nýbrž představovala úplatně poskytnutou přepravní službu povahy taxislužby, v níž úlohu dispečinku plnila aplikace organizátora celého systému přepravy UberBlack, musela z povahy věci podléhat zákonné úpravě taxislužby tak, jak ji pro všechny dopravce jednotně stanovil zákon o silniční dopravě“.*
121. Na povinnosti respektovat § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě nic nemění ani to, že žalobkyně měla vozidlo evidováno jakožto vozidlo bez taxamtru. Žalovaný se obdobnou odvolací námitkou obsáhle zabýval na str. 3 a 6 napadeného rozhodnutí a k této skutečnosti přihlédl, přičemž mj. uvedl, že *„[p]ředmětná výjimka se neváže na evidenci vozidla, jak se domnívá dopravce, když uvádí, že vozidlo je evidováno jako vozidlo taxislužby bez taxamtru, ale na to, jestli byla uzavřena předchozí písemná smlouva ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Nárokovat uplatnění výjimky v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, pokud smlouva neobsahuje povinné náležitosti nebo smlouva nebyla vůbec uzavřena, nelze. V tom případě je na dopravce nahlíženo jako na provozovatele „klasické“ taxislužby (pohotovostní) s veškerými požadavky, a to i přestože by bylo vozidlo zapsané v evidenci vozidel taxislužby jako vozidlo bez taxamtru. Tímto ustanovením je také stanovena povinnost dopravce zajistit v předmětný den vybavení daného vozidla, kterým budou přepravy realizovány, smlouvami nebo jejich kopiemi. V případě kontroly musí být kontrolnímu pracovníku předloženy všechny smlouvy, na jejichž základě v den kontroly byla nebo bude prováděna přeprava.“* Soud dále pro stručnost uvádí, že prohlášení dopravce dle § 21a odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě má povahu čestného prohlášení o tom, že vozidlo bude užíváno výhradně pro přepravy na základě předchozích písemných smluv. Samotné prohlášení ale nezaručuje, jaký typ přepravních služeb bude dopravce skutečně poskytovat.

Pokud tedy dopravce poskytne přepravu, která svým charakterem odpovídá „klasické“ taxislužbě, vztahují se na něj povinnosti stanovené v § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a při jejich nerespektování se dopustí příslušných přestupků. Žalobkyně byla proto za vytýkané delikty v rozsahu změn napadeného rozhodnutí potrestána právem, neboť pro uplatnění výjimky z označení a vybavení vozidla dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě nebyly splněny zákonem stanovené předpoklady.

122. Pro úplnost soud ve vztahu k uvedenému okruhu námitek odkazuje na závěry žalovaného, jenž v napadeném rozhodnutí v reakci na obsahově obdobné odvolací námitky vysvětlil důvody, na jejichž základě dovodil, že nebyly splněny podmínky pro podřazení žalobkyní poskytované služby pod smluvní přepravu dle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Soud se s těmito závěry žalovaného ztotožňuje, neshledává důvodu se vůči nim jakkoli vymezovat a v podrobnostech na ně na tomto místě pro stručnost odkazuje. Současně poukazuje na výše jednoznačně učiněné závěry ohledně charakteru žalobkyní poskytnuté přepravní služby jako taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, byť tato taxislužba byla novátorským způsobem administrativně procesovaná prostřednictvím elektronického rozhraní provozovaného jinou osobou. Všechny tyto zákonné znaky taxislužby totiž byly v posuzovaném případě s ohledem na shora vyložené závěry nade vší pochybnost naplněny. Takto pojatou žalobní argumentaci žalobkyně stran údajně poskytované smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě soud z povahy věci co do svého potenciálního účinku zcela vyprázdnil shora vyloženým charakterem a parametry žalobkyní poskytnuté přepravní služby jako taxislužby, nikoliv jako smluvní přepravy ve smyslu § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a její další zhodnocení soudem by tudíž již nemohlo z pohledu posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí ničeho změnit. V tomto směru soud tedy s poukazem na dříve uvedené toliko konstatuje, že se s touto argumentací žalobkyně neztotožnil.
123. Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Soud či správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Soud proto nebyl s ohledem na právě uvedené závěry povinen vypořádat se se všemi dílčími subnámitkami, neboť jejich posouzení by nebylo ze shora vyložených důvodů způsobilé na výše vyložených závěrech ničeho změnit.
124. Závěrem v rámci vypořádání této žalobní námityky soud doplňuje, že pokud žalobkyně uváděla, že uzavřít smlouvu lze i elektronicky nebo jinými technickými prostředky, lze s tím obecně souhlasit. Stěžejní pro danou věc však je ta skutečnost, že smlouva podle § 21

odst. 4 zákona o silniční dopravě nebyla uzavřena nikoliv z toho důvodu, že by snad neměl být dodržen způsob jejího uzavření, ale z toho důvodu, že nesplňovala taxativně uvedené podmínky pro tento typ smlouvy, a dále že byla uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy.

125. Lze shrnout, že listina označena jako „*Přepravní smlouva*“ v rozporu s ustanovením § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě neobsahovala uvedení trasy přepravy (bylo zde uvedeno jen nástupní místo), neobsahovala údaje o osobách cestujících (byl zde uveden pouze objednatel, který však nebyl cestujícím), tato smlouva byla uzavřena bezprostředně před zahájením přepravy, přičemž existuje důvodná pochybnost, zda se cestující (resp. objednatel) mohl s obsahem této smlouvy seznámit dříve než po ukončení přepravy. Soud tedy ani námitky vznesené žalobkyní pod druhým okruhem žalobních bodů neshledal z vyložených důvodů opodstatněnými.
126. Soud dále přistoupil k vypořádání námitek uplatněných pod třetím žalobním bodem, jimiž žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty.
127. Také v tomto případě nevznáší žalobkyně námitky, jimiž by se soud dříve na půdorysu případů jiných dopravců poskytujících v daném období služby prostřednictvím aplikace Uber nezabýval. Soud proto i ve vztahu k tomuto okruhu námitek vycházel ze závěrů, které k obsahově obdobné argumentaci jiných dopravců zastoupených týmž právním zástupcem v minulosti ve své rozhodovací praxi vyslovil (srov. shora odkazované rozsudky ze dne 8. 4. 2021, č. j. 17 A 8/2019-62, ze dne 28. 1. 2021, č. j. 10 A 116/2019 nebo z 5. 10. 2020, č. j. 10 A 190/2019-50).
128. Soud předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platicími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkouvání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87).

129. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006-78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
130. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excessu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě však pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).
131. Soud při posuzování přiměřenosti žalobkyni uložené pokuty vyšel ze shora popsáných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výši žalobkyni udělené pokuty, a to zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Shledal, že okolnostmi rozhodnými pro stanovení druhu a výše sankce žalobkyni se v souladu s kritérii stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky podrobně a komplexně zabývá jak prvostupňové rozhodnutí (str. 8 až 9), tak jej doplňuje, resp. koriguje žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 7 až 9).

132. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem I. stupně, korigované a doplněné žalovaným, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.
133. Pokud jde konkrétně o námitky implikující porušení zásady legitimního očekávání a materiální rovnosti, je třeba předně poukázat na to, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle – její význam tak spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly při stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014-33 či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156).
134. Soud rovněž připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
135. Omezil-la se tedy žalobkyně v podané žalobě v tomto směru kromě obecného poukazu na zásadu materiální rovnosti na poznámku, že žalovaný v obdobných případech ukládá pokuty ve výši pouze okolo 30 000 Kč, načež toto tvrzení doložila odkazy na jiná rozhodnutí žalovaného, a rovněž brojila proti tomu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neoznačil a nespecifikoval jiné případy, které při zvažování výše pokuty v posuzované věci zohlednil, nemohl jí soud přisvědčit. Žalobkyně poprvé až v žalobě poukazuje na obdobná rozhodnutí žalovaného, ukládající pokutu v odlišné výši. V odvolání na nic takového nepoukazovala, přičemž dokonce nenamítala ani porušení zásady legitimního očekávání a materiální rovnosti. V odvolání pouze namítala, že správní orgán I. stupně nezohlednil její dosavadní bezúhonnost, a že prostřednictvím ní trestá společnost Uber (viz body V. a VI. doplnění odvolání ze dne 13. 11. 2018).
136. Žalobkyně se mýlí, pokud implikuje, že napadené rozhodnutí je nezdůvodněné, nepřezkoumatelné a je postaveno na libovůli žalovaného, pokud v něm žalovaný své závěry o výši sankce nedoplňuje o specifikaci jiných skutkově shodných případů. Žalovaný nebyl v souladu se shora popsányi judikatorními východisky povinen takové údaje do odůvodnění napadeného rozhodnutí zahrnout. Jinak řečeno nelze klást k tíži žalovaného, že se nevyjádřil k jiným skutkově obdobným případům, které žalobkyně v podaném odvolání nenamítala. Z logiky věci se k nim žalovaný nemusel, a ani nemohl vyjádřit.
137. Pokud tedy žalobkyně až v žalobě namítala, že žalovaný v obdobných případech ukládal nižší pokuty, přičemž odkázala na rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2019, č. j. 118/2019-190-TAXI/3, ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129/2019-190-TAXI/3 a ze dne 19. 11. 2019 č. j. 165/2019-190-TAXI/4, která soud provedl jako důkaz, musí soud v souladu se žalovaným konstatovat, že v těchto případech skutečně byla, stejně jako tomu bylo v nyní projednávané věci, ukládána pokuta za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 21 odst. 3 písm. c) bod 1 zákona o silniční dopravě, za přestupek podle § 35 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 21 odst. 3 písm. c) bod 2 zákona o silniční dopravě a za přestupek podle § 35

odst. 2 písm. n) ve spojení s § 21 odst. 3 písm. d) bod 1 zákona o silniční dopravě. Shodně jako v nyní projednávané věci byla ukládána pokuta dopravci, který byl držitelem koncese silniční motorová doprava - osobní provozovaná vozidly určenými pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče, vozidlem taxislužby bez taxamtru a přepravu poskytl držitel oprávnění řidiče taxislužby. Průběh kontroly byl nicméně odlišný, neboť ve zmíněných třech případech objednatel, resp. cestující znali před započítáním přepravy identitu dopravce jako smluvní strany, byli předem seznámeni s cenou za přepravu i poplatkem účtovaným v případě, že se včas nedostaví na výchozí místo přepravy, přičemž mohli bezplatně po dobu 2, resp. 5 minut po zobrazení informace o dopravci bezplatně přepravu zrušit. Je zřejmé, že žalovaný s i s ohledem na tuto skutečnost v těchto případech shledal nižší společenskou nebezpečnost jednání dopravce, načež uložil pokuty v nižší výši, než tomu bylo v případě žalobkyně. Nelze proto souhlasit se žalobkyní, že by nyní posuzovaná věc byla zcela totožná s výše uvedenými rozhodnutími žalovaného, resp., že by zde existoval důvodný rozpor ve výši pokuty, která byla uložena žalobkyni, a výši pokuty, která byla uložena v těchto jiných případech. Žalovaný na základě skutkového stavu, který žalobkyně nerozporovala, a ani nenamítala jeho nedostatečné zjištění např. poukazem na konkrétně specifikované údaje, které se v tomto posuzovaném případě měly objednateli přepravy před jejím započítáním, resp. před uzavřením smlouvy zobrazit v údajně pozměněné aplikaci, s přihlédnutím ke všem okolnostem nyní projednávané věci uložil pokutu ve výši, která je odůvodněná, není likvidační a neporušuje ani zásadu materiální rovnosti, jak se domnívá žalobkyně.

138. Soud se zřetelem ke shora popsanému významu dispoziční zásady nezbylo než uzavřít, že napadené rozhodnutí takovou vadou netrpí. Soud ze správního spisu ani z jiného podkladu nezjistil žádnou okolnost, která by svědčila o tom, že správní orgány v nyní řešeném případě postupovaly v neprospěch žalobkyně odchylně od své správní praxe v jiných obdobných případech. Uvedenému okruhu námitek tedy nemohl přisvědčit. Žalobkyně nepředestřela žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovaným, z nichž by bylo možné v projednávané věci usuzovat na exces žalovaného z jeho dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2016-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80) a která klade „větší nároky na argumentaci procesních stran, které musí snést soudu příslušná skutková tvrzení“ a tato tvrzení samozřejmě také prokázat (Kühn, Z., Správní praxe v českém právu. In Bulletin, Komora daňových poradců, roč. 2015, č. 2, str. 28). V tomto případě tížilo důkazní břemeno především žalobkyni. Jak bylo uvedeno výše, žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí se základními odvolacími námitkami náležitě vypořádal. Soud provedl jako důkaz žalobkyní navrhovaná jiná rozhodnutí žalovaného v obdobných věcech, přičemž neshledal, že by se žalovaný při určování výše ukládané pokuty dopustil excesu z dosavadní správní praxe.
139. Žalobkyně dále namítala, že odkazy správních orgánů na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odůvodňování výše pokuty jsou nepřiléhavé. Uvedla, že „nelze paušalizovat a uvádět, že v nějaké kauze Nejvyšší správní soud dovodil, že výše sankce 50.000 Kč by nemohla ovlivnit osobní či majetkové poměry dopravce v taxislužbě, či při odkazu na jiný rozsudek či rozsudky Nejvyššího správního soudu, kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 70.000 Kč, resp. 100.000 Kč nemůže mít likvidační povahu.“ Podle žalobkyně se správním orgánem uváděná rozhodnutí vůbec netýkala skutku žalobkyni vytýkaného, a

není tak možné paušalizovat úvahy o výši pokut jen z toho, že se jedná případně o přestupky v oblasti taxislužby.

140. Ani v tomto případě se soud se žalobkyní neztotožnil. Správní orgány tímto způsobem argumentačně podpořily své závěry o (ne)likvidačním charakteru pokuty ukládané žalobkyni. Jimi zmíněná rozhodnutí správních soudů se přitom týkala skutků, které byly spáchány při provozování taxislužby, tedy v rámci skutkově podobného jednání. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány ve svých úvahách stran likvidačního charakteru výše pokuty nepřipustně paušalizovaly a na posuzované okolnosti nemístně aplikovaly závěry, které na ně *prima facie* nedopadají.
141. Soud dále přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobkyně poukazovala na to, že jí byla uložena likvidační sankce.
142. V tomto směru soud připomíná, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.
143. Nejvyšší správní soud v žalobkyní připomínaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 zdůraznil, že „*likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. (...) V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nebrotí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.*“
144. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016-39 pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z*

informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem.“

145. Z těchto závěrů zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při ukládání pokuty za přestupky, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele (jako je tomu v posuzované věci), zabývat se podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Tyto závěry, uvedené ve shora citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu, doposud nebyly překonány a správní soudy z nich vychází i ve své recentní rozhodovací praxi (z poslední doby viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020-46, či ze dne 23. 2. 2021, č. j. 5 As 79/2019-42).
146. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyně ve správním řízení netvrdila žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že by pro ni mohla být uložena pokuta likvidační. Byla-li přesvědčena, že správní orgán I. stupně uložil pokutu v likvidační výši, bylo na ní, aby při podání odvolání konkrétně uvedla, z jakých důvodů se domnívá, že je pro ni výše uložené pokuty likvidační, a aby tato svá tvrzení doložila. Žalobkyně však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v průběhu správního řízení před vydáním prvostupňového rozhodnutí ani v průběhu odvolacího řízení neuvedla, přestože byla v oznámení o zahájení řízení výslovně k jejich doložení vyzvána a poučena o důsledcích případné procesní pasivity. Za tohoto stavu není možné správním orgánům důvodně vytýkat, že k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně nepřihlíděly jinak, než nahlédnutím do účetní závěrky (viz níže), ani v této souvislosti nelze jinak zpochybňovat jejich postup a přijaté závěry. Jak vyplývá ze shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, které obsáhle pojednává o přihlížení k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku či jiného správního deliktu, předpokládá se určitá součinnost pachatele k případnému zjištění jeho osobních a majetkových poměrů [cit. „*bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložena pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (...)*“].
147. Namítá-li tedy žalobkyně, že žalovaný nezkoumal, zda uložena pokuta by mohla být likvidační, soud poukazuje na závěry uvedené na str. 8 až 9 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný plně v souladu se shora popsány výchozími zdůraznil, že „*[p]řestože dopravce na výzvu k prokázání majetkových poměrů dopravního úřadu nereagoval, doklady o účetních uzávěrkách dopravce obsahuje veřejný rejstřík. Účetní uzávěrky dopravce jako právnické osoby jsou zveřejněny v obchodním rejstříku ve sbírce listin a na základě těchto údajů nemá odvolací orgán za to, že by pokuta ve výši 70 000 Kč měla pro dopravce likvidační charakter. Z účetní uzávěrky za rok 2018 je totiž zřejmé, že dopravce evidoval tržby ve výši 2,666 mil Kč, zakoupil druhé vozidlo s pořizovací cenou 417 tis. Kč a dopravce v roce 2018 vykázal zisk 350 tis. Kč. Odvolací orgán nepředpokládá, že pokuta ve výši jedné pětiny vykázaného zisku dopravce za rok 2018 by měla na dopravce likvidační dopad.*“ Dále žalovaný doplnil, že „*předpokládá, že uložena pokuta bude pro dopravce citelná, nicméně byla uložena za porušení zákona o silniční dopravě poškozující spotřebitele, trh i komplikující kontrolu, tudíž musí být uložena v takové*

výši, aby naplňovala svůj účel z hlediska individuální a generální prevence, což dle názoru odvolacího orgánu uložená pokuta v této výši splňuje. Zároveň je odvolací orgán toho názoru, že výše uložené pokuty ve vztahu k významu a závažnosti spáchaných přestupků nemá likvidační charakter, naopak naplňuje preventivní a represivní funkci, kterou má uložená pokuta plnit.“

148. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by snad uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační, naopak dle soudu předmětná výše pokuty sledovala naplnění jejího sankčního i preventivního účelu. Úhrada pokuty žalobkyně jistě zasáhla, to však souvisí se samotnou podstatou trestu. Je totiž nutné brát v úvahu to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pocítovat jako nezanedbatelnou újmu, tj. jako negativní zásah do své majetkové sféry. Soud pro úplnost podotýká, že dokonce ani případná nízká ziskovost či přímo ztrátovost (kterou však žalobkyně v nyní posuzované věci ani relevantně netvrdila, natož aby ji jakkoli dokazovala) by bez dalšího neopravňovala správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 – 58, tak *„[v] případě ukládání sankce a posuzování jejího likvidačního charakteru na obchodní společnost (zde podnikající fyzickou osobu) nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku, nýbrž též z dalších skutečností, jako je např. obrat společnosti a její obchodní aktivita, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu“* (obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015-26). Nadto správní orgán I. stupně dohledal poslední známou účetní závěrku žalobkyně za rok 2018, podle které žalobkyně evidovala tržby ve výši cca 2 666 000 Kč, zakoupila vozidlo s pořizovací cenou 417 000 Kč a vykázala zisk 350 000 Kč. Soud má ve shodě se žalovaným za to, že ani z těchto, správním orgánům jediných známých údajů o finančních výsledcích žalobkyně, nevyplývá možný likvidační dopad uložené pokuty na žalobkyni. Jak již soud uvedl výše, pokud žalobkyně skutečně považovala pokutu za likvidační, nic nebránilo tomu, aby tato svá tvrzení doložila. Žalobkyně to však neučinila, na výzvu správního orgánu I. stupně k doložení majetkových poměrů nereagovala a své majetkové poměry nedoložila ani v průběhu odvolacího řízení, ani v průběhu řízení před soudem.
149. Žalovaný rovněž správně upozornil v napadeném rozhodnutí žalobkyni na to, že může za předpokladu řádného odůvodnění a doložení důvodů požádat příslušný orgán o rozložení splatnosti pokuty do splátek. Na plauzibilitě tohoto jeho upozornění nic nemění ani žalobkyní připomínaná skutečnost, že takové žádosti nemusí být v konkrétním případě vyhověno.
150. Soud nepřisvědčil ani poslední dílčí námitce, kterou žalobkyně brojila proti tomu, že správní orgány při stanovení výše sankce nezohlednily nepřiměřenou délku řízení. Nejvyšší správní soud v tomto směru v minulosti potvrdil, že ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. Poukázat lze např. na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, v nichž se kasační soud s podstatou žalobní argumentace žalobkyně komplexně vypořádal: *„Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje a dále doplňuje, že přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce*

zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“.

151. Soud se s těmito závěry plně ztotožňuje a neshledává důvodu se od nich v nyní posuzované věci jakkoli odchylovat. Žalobkyni sice lze přisvědčit v tom, že správní řád ve svém § 71 odst. 3 stanovuje lhůty pro vydání rozhodnutí, jedná se ale o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nedotýká se hmotných práv účastníka řízení. Ze stejného důvodu překročení lhůt *a priori* nemůže vést ke zmírnění sankce, která je stanovena s ohledem na okolnosti a závažnost dané věci. Pro úplnost soud uvádí, že v nyní projednávané věci se ani nejedná o výrazně nepřiměřenou délku řízení, neboť žalobkyně se vytýkaného jednání dopustila dne 21. 9. 2018, námitky proti protokolu o kontrole uplatnila dne 2. 10. 2018 a po zaslání doplnění protokolu následně i dne 29. 10. 2018, řízení bylo zahájeno dne 30. 10. 2018, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 12. 11. 2018, a napadené rozhodnutí dne 11. 11. 2019, přičemž téhož dne nabylo právní moci. Soud proto ani v této části námitku neshledal důvodnou.
152. S ohledem na shora uvedené soud posoudil též návrh žalobkyně na moderaci výše pokuty. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Z toho důvodu v případě relativně nízkých sankcí bude moderace ze strany správního soudu málo častá. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36 vyplývá, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti.
153. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyni uložená pokuta ve výši 70 000 Kč nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Nejedná se o pokutu nepřiměřenou, tím méně o pokutu zjevně nepřiměřenou, kterou jedině by soud mohl moderovat. Podmínky pro její snížení, či dokonce pro upuštění od jejího uložení proto nebyly splněny. Soud zdůrazňuje, že o využití moderačního práva uvažil po provedeném přezkumu na podkladě shora popsanych skutkových zjištění a právního posouzení provedeného správními orgány obou stupňů, jejichž závěry považuje za vyčerpávající a souladné se zákonem.
154. S ohledem na všechny zmíněné aspekty neshledal jakékoliv právně významné důvody k tomu, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. ve prospěch žalobkyně.

155. Soud pro úplnost podotýká, že neopomněl ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, posoudit (nad rámec žalobkyní vznesených žalobních bodů) okolnosti související se změnou zákona o silniční dopravě po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Zákonem č. 115/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 115/2020 Sb.“) došlo k liberalizaci právní úpravy taxislužby ve vztahu k využívání populárních mobilních aplikací, včetně aplikace Uber (v tomto směru soud v podrobnostech pro větší stručnost odkazuje na obecnou i zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 115/2020 Sb. – viz sněmovní tisk č. 431/0, 8. volební období, od 2017, digitální repozitář, www.psp.cz).
156. Soud však nemohl přehlédnout, že i po novele provedené zákonem č. 115/2020 Sb., se ve vztahu k poskytování (a zprostředkování) přepravy za použití aplikace Uber uplatní celá řada omezujících pravidel chování. Soud přitom nemá s ohledem na obsah správního spisu pochybnosti o tom, že takové skutky, za něž byla žalobkyně postihnuta prvostupňovým a napadeným rozhodnutím, by bylo třeba považovat za protiprávní i podle nové právní úpravy. Ze správního spisu je totiž zjevné, že v posuzované věci nebyly naplněny mj. podmínky stanovené novou právní úpravou pro poskytování přepravy na základě objednávky provedené elektronickými prostředky jinou než hlasovou službou [jde nejen o nedodržení označení vozidla taxislužby evidenční nálepkou dle § 21 odst. 1 písm. a), ale především o všechny povinnosti uložené v § 21 odst. 6 zákona o silniční dopravě ve znění zákona č. 115/2020 Sb., včetně např. povinnosti sdělit před zahájením přepravy údaje o dopravci, který přepravu poskytne, kterými jsou jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení, obchodní firma nebo název, adresa sídla a identifikační číslo, resp. údaje o řidiči taxislužby, který přepravu provede, kterými jsou jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení]. Z uvedeného důvodu soud nepochyboval o tom, že jakkoli novou právní úpravou došlo k nikoli nevýznamné liberalizaci v předmětné oblasti, nelze dospět k závěru, že by se v důsledku novelizace provedené zákonem č. 115/2020 Sb., stalo jednání žalobkyně jednáním, které by nyní bylo v souladu s právem. Z uvedených důvodů proto soud nemohl přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí ani ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 3528/2017 Sb. NSS.

VI. Závěr a náklady řízení

157. Poté, co soud přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí, dospěl k závěru, že bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalobkyně se prokazatelně dopustila porušení zákona o silniční dopravě, za což jí byla uložena přiměřená pokuta ve výši odpovídající pokutám ukládaným za obdobné skutky spáchané v obdobném čase, přičemž nebylo prokázáno, že by tato pokuta měla mít pro žalobkyni likvidační charakter. Soud v řízení neshledal ani žádné procesní chyby tak, jak je namítala žalobkyně, a ztotožnil se s odůvodněním napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný náležitě vypořádal se všemi základními odvolacími námitkami.
158. Soud tedy žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
159. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 25. listopadu 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu