



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. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 11. 11. 2019 č. j. 161/2019-190-TAXI/3 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 33 224 Kč a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Ing. Jana Boučka.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

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 svítilnou 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 taxametru 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 povinně 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 závěrky 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

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 gramatickému 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 případně jakéhokoliv 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 skutkově 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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. 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 irelevantní 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, nenavrhl, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

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 taxamtru, 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. Rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu

54. Rozsudkem ze dne 25. 11. 2021 č.j. 15 A 2/2020-72 (dále též „rozsudek městského soudu“) soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně se prokazatelně dopustila porušení zákona o silniční dopravě, za což jí byla uložena přiměřená pokuta ve výši odpovídající pokutám ukládaným za skutky spáchané v obdobném čase, přičemž nebylo prokázáno, že by tato pokuta měla mít na žalobkyni likvidační charakter.
55. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2024 č.j. 5 As 387/2021-59 (dále též „zrušující rozsudek“) zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalobní námitky žalobkyně směřovaly i proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Závěr městského soudu, že žalobkyně zjištěný skutkový stav nezpochybnila, je tudíž nesprávný. Nejvyšší správní soud poukázal na tvrzení žalobkyně, že aplikace Uber i v době předmětné kontroly fungovala shodně jako v odkazovaných rozhodnutích a umožňovala bezplatné zrušení přepravy. Městský soud byl povinen se i s touto částí žalobní argumentace a k ní navrženými důkazy vypořádat. Byl povinen zabývat se i tvrzením žalobkyně, že stejné polehčující okolnosti, k nimž žalovaný přihlédl v jiných rozhodnutích označených žalobkyní, byly dány i v jejím případě. Na základě uvedených žalobních námitek týkajících se fungování aplikace Uber při objednávání přepravy měl městský soud posoudit, zda byl žalovaným v nyní projednávané věci správně a dostatečně zjištěn skutkový stav, pokud jde o fungování aplikace Uber (údaje a práva poskytnutá jejím prostřednictvím objednateli), které žalovaný v jiných případech hodnotil jako významnou polehčující okolnost. Teprve v návaznosti na to bylo možné hodnotit, zda případy, na které žalobkyně poukázala, byly skutkově odlišné a zda se žalovaný nedůvodně neodchýlil od své správní praxe. Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozsudek městského soudu je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

V. Ústní jednání před soudem

56. Při ústním jednání, které se konalo dne 21. 3. 2024, právní zástupce žalobkyně setrval na žalobní argumentaci. Zdůraznil, že žalovaný musí respektovat zásadu stejného rozhodování ve skutkově shodných případech. Za tímto účelem žalobkyně navrhla

provedení důkazů, které by soud měl provést i s ohledem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v jeho zrušujícím rozsudku v této věci. Poznamenal, že žalovaný odkazoval na nepřiléhavá rozhodnutí stran výše uložených pokut, neboť tato rozhodnutí se týkala jiných přestupků a jiné doby jejich spáchání.

57. Žalovaný při jednání rovněž své procesní stanovisko nezměnil. Uvedl, že kontrolní pracovníci zachytili to, jak aplikace fungovala v předmětný den kontroly, přičemž nelze zohledňovat, jak aplikace fungovala před nebo po kontrole v dané věci. V daném případě nebyly cestujícím poskytnuty údaje o dopravci a další údaje, které měl cestující k dispozici v jiných případech. Pokuta proto byla uložena v odpovídající výši.
58. Soud, vycházející ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého ve zrušujícím rozsudku, při ústním jednání provedl žalobkyní navržené důkazy, a to protokoly o kontrole č. T/20180625/1/Fk, č. T/20180625/1/Ne a č. T/20181204/1/Fk. Z těchto listinných důkazů zjistil, že Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravních agend, provedl ve dnech 25. 6. 2018 a 4. 12. 2018 kontroly plnění podmínek podle silničního zákona. V případě kontrolované osoby E. H. (dále jen „E.H.“) a J. M. (dále jen „J.M.“) bylo kontrolním orgánem mimo jiné zjištěno, že *„Při objednávání kontrolní jízdy byly zprvu vidět pouze údaje o výchozím a cílovém místě a cenách (včetně rozpisu jízdného) za všechny druhy přeprav Uber (Pop, Select a Black). V tento okamžik, před samotným objednáním, tak nebyly vidět žádné údaje o dopravci, vozidle a řidiči. Teprve až po potvrzení objednání, odkliknutím „POTVRDIT UBERPOP“, a následném přidělení řidiče, se mohl cestující seznámit i s údaji o dopravci (jména a příjmení, IČO) a řidiči (jméno) a vozidle (typ a SPZ). V tento okamžik cestující může sledovat předpokládaný příjezd řidiče do výchozího místa. Pokud chce cestující jízdu bez poplatku zrušit, musí tak učinit do 2 min. od přidělení řidiče, jinak si Uber účtuje storno poplatek dle zvoleného typu přepravy.“* V případě kontrolované osoby P. K. (dále jen „P. K.“) kontrolní orgán v rámci podrobností ke kontrolnímu zjištění uvedl, že *„Kontrola byla s kontrolovanou osobou zahájena nástupem přizvaných osob do vozidla dne 25. 6. 2018. Během následné kontroly pak bylo zjištěno, že přeprava byla vykonána vozidlem, které nebylo jako vozidlo taxislužby řádně označeno ani vybaveno. Řidič P. K. kromě osobních dokladů a dokladu od vozidla předložil ještě průkaz řidiče taxislužby č. X. Žádné další doklady nutné k provozování a vykonávání taxislužby na území hl. m. Prahy předloženy nebyly. Řidič na místě uvedl, že přepravy vykonává pod svým jménem, což bylo následně potvrzeno ze zaslané faktury. Dle předložené mobilní aplikace bylo dále zjištěno, že za dne 25. 6. 2018 byla vykonána 1 placená (kontrolní jízda), za týden řidič dopravce vykonával rovněž 1 přepravu. Přepravní smlouva v aplikaci řidiče je vidět pouze k poslední vykonané přepravě. Lustrací bylo dále zjištěno, že vozidlo bylo ke dni 25. 6. 2018 zaevidováno jako vozidlo taxislužby bez taxametry.“* Soud neprovedl důkaz přílohou protokolu ve věci kontrolované osoby P. K., který navrhl žalovaný, neboť tento důkaz vyhodnotil jako nadbytečný. Jak bude rozvedeno dále, pro posouzení věci jsou klíčová skutková zjištění, resp. to, zda jsou učiněna v dostatečném rozsahu, nikoli to, jakým způsobem byl zjištěn skutkový stav v jiných věcech.

VI. Posouzení věci soudem

59. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, a též v intencích závazného právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
60. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

61. Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán zahajuje 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.*
62. 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.*
63. Podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě *dopravce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).*
64. 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 týž správní orgán, projednají se ve společném řízení.*
65. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
66. S ohledem na závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku je předně nutno konstatovat, že mezi účastníky nepanuje shoda o řádně a úplně zjištěném skutkovém stavu věci. Žalobkyně konkrétně poukázala na to, že v jejím případě nebyla ze strany správních orgánů zohledněna skutečnost týkající se změn v aplikaci, jež společnost Uber provedla na základě Memoranda ze dne 30. 4. 2018 uzavřeného mezi společnostmi Uber a hlavním městem Prahou a Českou republikou (dále též „Memorandum“). V této souvislosti však soud považuje za potřebné podotknout, že žalobkyně relevantním způsobem nezpochybnila skutkový závěr o tom, že dokument označený jako přepravní smlouva nevznikl při objednání přepravy, ale až po ukončení

přepravy. Ačkoli žalobkyně brojí i proti tomuto skutkovému zjištění a právním závěrům, které v tomto ohledu učinily správní orgány, není v této části žalobní argumentace důvodná, jak bude rozvedeno níže.

67. Soud tedy přistoupil k vypořádání jednotlivých žalobních námitek.
68. V prvním žalobním bodě 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. V obecné rovině platí, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků. Neznamena to však, že by nemohl být zpochybněn jinými důkazními prostředky, ať již provedenými správním orgánem z jeho iniciativy či na návrh účastníka řízení (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). Nutno poznamenat, že žalovaný se k této otázce nevyjadřoval, neboť nebyla v odvolacím řízení ze strany žalobkyně namítána.
69. V poměrech nyní projednávané věci je třeba reflektovat to, zda jsou zjištění o skutkovém stavu věci dostatečná natolik, aby správní orgán mohl náležitě uvážit o naplnění skutkové podstaty vytýkaných přestupků včetně posouzení míry společenské škodlivosti předmětného přestupkového jednání. Jak již bylo uvedeno shora, žalobkyně namítla, že se správní orgány nezabývaly posouzením polehčujících okolností, které měly žalobkyni svědčit s ohledem na upravenou aplikaci Uber, která na rozdíl od předchozí aplikace poskytovala spotřebitelům více informací o přepravě a podmínkách jejího uskutečnění. Obsahem protokolu o kontrole ze dne 25. 9. 2018 č. T/20180921/1/DE není popis toho, jaké informace mohl objednatel přepravy obdržet ve fázi před a po potvrzení objednávky. Přestože žalovaný v jiných věcech, na které žalobkyně odkázala, hodnotil právě tyto okolnosti pro přestupce jako polehčující (a s vědomím toho, že se jedná o aspekt „vylepšené“ aplikace Uber), v nyní projednávané věci se spokojil s obecnou proklamací kontrolou pověřené osoby, že přeprava nebyla poskytována podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě a že písemná smlouva musí mimo jiné obsahovat údaje o přepravovaných osobách. Jelikož byla kontrola realizována v době, kdy žalovaný již byl konfrontován se skutečností, že společnost Uber využívá novou aplikaci k poskytování svých služeb, bylo namístě, aby prověřil fungování této nově uzpůsobené aplikace i v případě žalobkyně. Soud v tomto kontextu připomíná, že zejména v sankčních správních řízeních zahajovaných ex offio je při zjišťování skutkového stavu kladen zvláštní důraz na naplnění zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu a zásady vyšetřovací dle § 50 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010 č.j. 4 Ads 44/2010-132). V přestupkovém řízení se neuplatní zásada koncentrace řízení, která je typická v řízeních zahajovaných na návrh, ale naopak se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115). Není tedy podstatné, zda žalobkyně v průběhu předmětného řízení v uvedeném směru rozporovala skutkový děj; stěžejní je to, že správní orgány mohly lépe zmapovat fungování aplikace Uber, a to tím spíše, že v jiných případech zohlednily informační rozsah, jež tato aplikace spotřebitelům nově poskytovala oproti předcházejícímu období (viz též dále). Důkaz, který se v této souvislosti nabízí, je právě výsledky kontrolující osoby, byť soud připouští, že se nemusí jednat o jediný možný

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

důkazní prostředek, jehož volba je na úvaze správního orgánu. Optikou důvodné námitky týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu lze tedy přisvědčit i námitce, že správní orgány mohly doplnit relevantní skutková zjištění výsledkem osoby, která kontrolu provedla.

70. 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.
71. 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 přizvaných 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. přizvané osoby, nikoli jemu potenciálně známé osoby kontrolující (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č.j. 10 As 25/2018-50). Uvedená námitka proto není důvodná.
72. Žalobkyně dále 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 smlouvy nikoli *„bezprostředně před zahájením přepravy“* a smlouva taktéž obsahovala i požadované *„údaje o přepravovaných osobách“*.

73. 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.
74. 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.
75. 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.“
76. 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 obeznamuje cestujícího s výší 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.

77. 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.
78. 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.
79. 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.
80. 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.
81. 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.
82. 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.

83. 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 svítlnou 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.
84. 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.
85. 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.
86. 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).
87. 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.
88. Žalobkyně při konstrukci žalobních námitek *de facto* zcela ignorovala skutečnost, že se obdobnými námitkami zabýval žalovaný v napadeném rozhodnutí a v žalobě nereagovala na závěry, které žalovaný k obsahově odpovídajícím odvolacím námitkám vyslovil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nijak tedy nereflektovala 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.

89. 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.
90. 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.
91. 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.
92. 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.
93. Pojem „*bezprostředně*“ vážící 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.

94. 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.
95. 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.“
96. 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.
97. 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“.
98. 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.
99. 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.

100. 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 jejímž (přílehlém) parkovišti bylo v tu chvíli zaparkováno vozidlo, jež by bylo následně k přepravě užito. Takovýto význam však zákonodárce užit zjevně nezamýšlel.
101. 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 jízdě 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.
102. Lze shrnout, že 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.
103. 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.

104. 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.“
105. 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.
106. 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 Novák a rodina“. V nyní projednávané věci však „Přepravní smlouva“ neobsahovala údaje o žádném z cestujících, přičemž objednatel přepravy se následně ve voze nepřepřavoval.
107. 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“.

108. 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).
109. 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.
110. 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.
111. 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.
112. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

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. Tvrzení, 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.

113. 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“.*
114. 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.

115. 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 dovedl, 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.
116. 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. nález 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.
117. Závěrem v rámci vypořádání této žalobní námítky 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.

118. 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.
119. S ohledem na výše učiněný závěr o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci je nyní předčasné zabývat se výší pokuty, ať již z pohledu namítaných likvidačních účinků uložené sankce, či její nepřiměřenosti v intencích návrhu žalobkyně na provedení moderace sankce soudem. Soud však na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit povinnost správního orgánu postupovat ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalobkyně 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. V těchto případech byla, stejně jako tomu bylo v nyní projednávané věci, ukládána pachateli 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 i v těchto případech 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. Ve všech uvedených případech správní orgány konstatovaly, že 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. Žalovaný pak 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. Jak již soud konstatoval, v nyní projednávané věci nelze zjištěný skutkový stav považovat za dostatečný pro rozhodnutí ve věci vzhledem k tomu, že správní orgány nezkoumaly to, s jakými informacemi mohl být spotřebitel seznámen v okamžiku objednání přepravy, resp. v okamžiku, kdy se měl rozhodnout, zda uvedenou přepravu zvolí či nikoli. Bude-li tedy správním orgánem zjištěno, že žalobkyně v den prováděné kontroly používala aplikaci Uber, která spotřebiteli poskytovala větší rozsah informací, než tomu bylo v období před podpisem Memoranda, bude povinen tyto skutkové okolnosti nově posoudit zejména v intencích míry společenské škodlivosti jednání žalobkyně a zároveň tak, aby nevybočil ze své předchozí ustálené praxe, jež polehčující aspekt těchto okolností opakovaně promítla do výše uložené pokuty.
120. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

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 depozitář, www.psp.cz).

121. 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.

VII. Závěr a náklady řízení

122. Soud uzavírá, že žalovaný nezjistil skutkový stav v rozsahu tak, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti, neboť se nezabýval konkrétním fungováním aplikace Uber, prostřednictvím které byla přeprava poskytnuta. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.]. Není úlohou soudu, aby dokazováním nahrazoval činnost správního orgánu, pakliže v řízení před soudem vyjde najevo potřeba zásadního doplnění relevantních skutkových okolností. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017 č.j. 10 As 24/2015-71).
123. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán.
124. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. druhým výrokem rozsudku přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, spočívají v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 8 000 Kč (za žalobu a kasační stížnost), dále v odměně advokáta za šest úkonů právní

služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika ze dne 15. 11. 2021, kasační stížnost, účast na jednání ve dnech 18. 11. 2021 a 21. 3. 2024), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], včetně šesti paušálních částek po 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a rovněž v částce 4 824 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 33 224 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v uvedené výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Ing. Jana Boučka (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

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 21. března 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu