



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: J. Š., bytem W. 1039/32, P. 5, zastoupená Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018, č. j. 4 A 29/2016 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018, č. j. 4 A 29/2016 – 48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaný se podanou kasační stížností domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 9. 2. 2016, č. j. MHMP 221383/2016, sp. zn. S-MHMP 126945/2016 ODA-TAX, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2, odboru správních agend, ze dne 14. 1. 2016, č. j. MCP2/004894/2016/OSA-OPR/Jich, sp. zn. Sp-MCP2/051008/2015 R-794/15/OSA-OPR/Jich.

[2] Výrokem I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupků dle § 34e odst. 1 a § 34e odst. 2 písm. c) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), neboť jako fyzická osoba v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonávala práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby, a to vozidlem, které nesplňuje požadavky § 21d odst. 1 zákona o silniční dopravě, když dne 2. 4. 2015 v době od 11:10 do 11:25 hodin na

trase od nástupu u 3. lékařské fakulty UK v ulici Ruská v Praze do výstupu v Praze 2, Nezamyslova 10, řídila motorové vozidlo a při kontrole Městskou policií hlavního města Prahy a pracovníky žalovaného bylo zjištěno, že vykonala práci řidiče taxislužby, neboť poskytla přepravu cestujícím (pracovníkům žalovaného) přes mobilní aplikaci Uber (jízdné ve výši 107 Kč bylo vypočítáno mobilní aplikací Uberu a zapláceno cestujícími prostřednictvím voucheru v hodnotě 300 Kč, který cestující dostali za registraci na Uberu), aniž by byla držitelkou oprávnění řidiče taxislužby a aniž by její vozidlo bylo jako vozidlo taxislužby vůbec zařazeno. Za tyto přestupky byla žalobkyni podle § 34e odst. 3 zákona o silniční dopravě s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. b) a § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupků ve výši 1000 Kč.

[3] Výrokem II. rozhodnutí o přestupcích pak bylo dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastaveno řízení o přestupku na úseku podnikání podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích a o přestupku dle § 61 odst. 3 písm. c) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v relevantním znění (dále jen „živnostenský zákon“), kterých se měla žalobkyně dopustit tím, že měla neoprávněně provozovat obchodní, výrobní či jinou výdělečnou činnost, a tím, že měla provozovat činnost, která je předmětem živnosti koncesované, aniž by pro tuto činnost měla živnostenské oprávnění, neboť spáchání skutků, o nichž se vedlo řízení, nebylo žalobkyni dle správního orgánu I. stupně prokázáno.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shledal důvodnou. Městský soud sice nepřisvědčil námitkám žalobkyně proti postupu pracovníků žalovaného, kteří si před samotným zahájením kontroly objednali a následně absolvovali danou jízdu, ani proti zákonnosti svědeckých výpovědí těchto cestujících, či námitce nemožnosti souběhu přestupků dle § 34e odst. 1 a § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě, nicméně dále posuzoval námitku žalobkyně, podle níž nemohla být považována za provozovatele silniční dopravy. V daném případě nebylo dle městského soudu sporu o tom, že žalobkyně ke dni spáchání jí vytýkaného jednání (2. 4. 2015) nebyla držitelkou oprávnění řidiče taxislužby, přičemž ani vozidlo, kterým provedla danou jízdu, nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby (ani nešlo o vozidlo některého z cestujících). Bylo proto třeba posoudit otázku, zda žalobkyně při předmětné jízdě, jež byla objednána cestujícími přes mobilní aplikaci Uber (resp. UberPOP), vykonala práci řidiče taxislužby. Soud proto zkoumal naplnění definice taxislužby dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě.

[5] V dané věci byla splněna podmínka osobní dopravy pro cizí potřeby (mezi žalobkyní a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah, jehož předmětem byla přeprava osob ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě), kterou byla zajištěna přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče. Zároveň se nejednalo o linkovou osobní dopravu dle § 2 odst. 7 zákona o silniční dopravě, o mezinárodní kyvadlovou dopravu dle § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě ani o příležitostnou osobní silniční dopravu dle § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě.

pokračování

[6] Z uvedených důvodů soud uzavřel, že během dané jízdy došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, přičemž na tomto závěru nemění ničeho ani tvrzení žalobkyně, že jízda nebyla uskutečněna za úplatu, nýbrž za uplatněný voucher, či skutečnost, že jízdu v rámci aplikace UberPOP mohou vykonat pouze registrovaní řidiči, a to pro předem registrované cestující, jakož ani okolnost tvrzená žalobkyní, že řidič nemá žádné oprávnění domluvit se s cestujícím na jízdě a že toto jízdě je hrazeno dle pevného tarifu prostřednictvím aplikace společnosti Uber. Na podporu svých závěrů odkázal městský soud také na rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, *Uber Spain*, C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981.

[7] Přestože činnost žalobkyně naplnila definiční znaky taxislužby dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, městský soud dospěl k závěru, že nenaplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě, podle něhož se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby. Zákonodárcem použité slovo „*vykonává*“ znamená, že se nemůže jednat pouze o jediné vykonání takové přepravy osob. Tytéž závěry pak dle městského soudu platí i pro skutkovou podstatu přestupku dle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě. V obou zákonných ustanoveních je použit slovesný vid nedokonavý (sloveso „*vykonává*“), čímž se značně odlišují od většiny skutkových podstat přestupků obsažených nejen v zákoně o silniční dopravě, vid dokonavý je pak dle městského soudu užíván i u většiny skutkových podstat trestných činů.

[8] V tomto smyslu odkázal městský soud na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003 - 51, publ. pod č. 716/2005 Sb. NSS, a ze dne 29. 3. 2018 č. j. 10 As 298/2016 - 24, publ. pod č. 3742/2018 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), které se věnují výkladu zákonných ustanovení, v nichž Nejvyšší správní soud zdůraznil použití slovesného vidu nedokonavého, přičemž v případě druhého z citovaných rozsudků měl městský soud za to, že závěry v něm uvedené jsou plně použitelné i v nynějším případě. I u nyní posuzovaných skutkových podstat zákonodárce dle městského soudu míní jednání opakované nebo trvající (resp. soustavné), nikoli jednání jednorázové, jehož se lze dopustit uskutečněním jediné jízdy. Námitce žalobkyně, podle níž by jí muselo být prokázáno, že vykonávala činnost soustavně ve smyslu § 2 živnostenského zákona, tak městský soud přisvědčil v tom smyslu, že k naplnění skutkové podstaty přestupků dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017, a dle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě nepostačuje uskutečnění jediné jízdy, byť by naplňovala definiční znaky taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 téhož zákona a byla vykonána v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě bez oprávnění řidiče taxislužby a vozidlem, které nesplňuje požadavky § 21d odst. 1 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla uznána vinnou ze spáchání uvedených přestupků již pro vykonání jediné jízdy, tedy nikoliv pro jednání opakované nebo trvající (resp. soustavné), bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem.

[9] Městský soud připustil, že prokázat jednání opakované nebo trvající (resp. soustavné) je u činnosti tohoto typu obtížné, nemohl však dle svého vyjádření rezignovat na své poslání poskytovat ochranu základním právům a svobodám, jak vyplývá z čl. 4 Ústavy České republiky, neboť by v opačném případě schválil extenzivní výklad normy

hmotného práva v neprospěch žalobkyně, což je nejen v trestním právu, ale i v oblasti správního trestání nepřipustné.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[10] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se ztotožnil s částí odůvodnění rozhodnutí, ve které městský soud posoudil ostatní námitky žalobkyně jako neopodstatněné, avšak neztotožnil se se závěrem městského soudu, podle něhož je pro naplnění skutkových podstat přestupků podle § 34e odst. 1 a § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě vyžadováno prokázání soustavnosti.

[11] Stěžovatel uvedl, že gramatický výklad, který měl použít městský soud, neposkytuje jasnou odpověď a je nutné se zabývat také jinými interpretačními metodami. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 5 A 102/2002 – 43, publ. pod č. 1133/2007 Sb. NSS, a na zmíněný rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 10 As 298/2016 – 24. Dle stěžovatele lze vycházet z výkladu formálně-systematického a vzít v úvahu, že pojem „práce řidiče taxislužby“ užívá zákon o silniční dopravě na více místech, přičemž toto slovní spojení je vždy doplněno slovesem v nedokonavém vidu a při interpretaci je mu tedy nutné přiřazovat také stejné obsahy. Výklad zaujatý městským soudem vybočuje ze smyslu a podstaty zákona. K tomu stěžovatel odkázal na některá ustanovení týkající se úpravy přestupků řidiče taxislužby.

[12] Zákon dle stěžovatele užitím nedokonavého vidu neaprobuje jednorázové poskytnutí neoprávněné přepravy, neboť každá přeprava osob, kterou lze podřadit pod pojmové vymezení taxislužby podle § 9 odst. 2 zákona o silniční dopravě, může být prováděna, respektive provedena, pouze řidičem s platným oprávněním podle tohoto zákona, jinak v každém okamžiku této přepravy páchá přestupek podle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě. Obdobné platí pro přestupek dle § 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě. Dle stěžovatele ani ze samotného gramatického výkladu nelze dovodit, že sankční postih lze uplatnit až při opakovaném protiprávním jednání. Neurčitý tvar slovesa naopak odůvodňuje závěr, že přestupek je spáchán již nejpozději ve chvíli zahájení přepravy osob, spíše však již v okamžiku nabízení přepravy anebo při vykonávání jiných činností, které se pojí s prací řidiče taxislužby. Podle stěžovatele použití nedokonavého vidu pramení také z toho, že práce řidiče taxislužby je označením pro celý soubor činností, které se s přepravou osob pojí, a tento soubor nelze nikdy vykonat, pouze vykonávat.

[13] Stěžovatel dále odkázal na výklad užití nedokonavého vidu v judikatuře, kdy např. dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 11. 1996, č. j. 7 A 43/94 – 17, v sobě pojem „*vykonává přepravu*“ nebezpečného odpadu zahrnuje i činnost zahájenou, nebo právě probíhající, tedy i nedokončenou přepravu bez souhlasu příslušného orgánu. Tento přístup podle stěžovatele odpovídá lépe řešenému případu a skutkovým podstatám vytýkaných přestupků. Stěžovatel odkázal také na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 7 Tdo 1434/2011, přičemž podobný přístup měl zaujmout také Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007 - 105, ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009 – 81 a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Azs 84/2017 – 37.

pokračování

[14] Pokud jde o rozsudky citované městským soudem, v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018 č. j. 10 As 298/2016 - 24, městský soud opomněl, že se jedná o neoprávněné podnikání, pročez zákonodárce užil v konstrukci skutkové podstaty nedokonavý vid. Nejvyšší správní soud současně svůj výklad založil na výkladu teleologickém a podrobně se zabýval smyslem a účelem zákona, což dle stěžovatele platí i pro rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 As 50/2017 - 32, publ. pod č. 3598/2017 Sb. NSS. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003 - 51, Nejvyšší správní soud použil jazykový výklad toliko podpůrně k výkladu teleologickému. Na rozdíl od napadeného rozsudku v žádném z citovaných rozhodnutí nezaložil Nejvyšší správní soud své závěry pouze na jazykovém výkladu. Současně v každém z nich Nejvyšší správní soud dovodil, že skutková podstata řešených deliktů míří na neoprávněné podnikání, jehož znakem je také soustavnost. Užitím nedokonavého vidu tak zákonodárce v těchto případech zamezil tomu, aby bylo postihováno i jednání, které neoprávněným podnikáním není, protože bylo jednáno pouze jednou, výjimečně, bez záměru činit tak soustavně. Obvinění z těchto deliktů však neměli v úmyslu neoprávněné podnikat, proto se na ně příslušné zákony vůbec nevztahovaly.

[15] V napadeném rozsudku si však městský soud podle stěžovatele neujasnil, co přesně skutkové podstaty daných přestupků postihují a jaký je jejich objekt. Není jím totiž postih neoprávněného podnikání nebo nelegální práce, ale bezpečnost silničního provozu, neboť oprávnění k veřejné přepravě osob nemůže získat osoba, která není bezúhonná a spolehlivá. Svým přístupem městský soud podle stěžovatele aprobejuje škodlivé jednání žalobkyně, neboť umožňuje vykonat nahodile i opakovaně přepravu osob podle zákona o silniční dopravě bez potřebného oprávnění.

[16] Podle názoru stěžovatele je nutné trvat na tom, aby řidič disponoval platným oprávněním osvědčujícím jeho spolehlivost v každém okamžiku, kdy přepravu vykonává, a to i v případě, kdy by měl v úmyslu vykonat pouze jednu přepravu, protože i v tom případě je fakticky vykonávána činnost, která naplňuje znaky taxislužby podle zákona o silniční dopravě, tj. práce řidiče taxislužby.

[17] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti především zdůraznila, že posuzovaný zákon o silniční dopravě je zaměřen výlučně na regulaci podnikání, jak vyplývá např. z jeho § 1 odst. 1. Dle žalobkyně je tak možné dovozovat odpovědnost za přestupky toliko v případě prokázání soustavné činnosti jako esenciální náležitosti podnikání.

[18] Žalobkyně má za to, že z hlediska jazykového výkladu nevyvolává formulace „vykonává“ pochybnost o opakovanosti výkonu. Jiný výklad by odporoval čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Analogicky lze použít výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 As 50/2017 - 32, neboť i v posuzované věci je cíleno na podnikání, tedy na činnost, která je definována jako soustavná.

[19] V doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně následně uvedla, že požadavek naplnění skutkové podstaty přestupku pouze jediným vykonáním je v rozporu s ústavními principy, především se zásadou *in dubio mitius*, jejíž využití vyžaduje i Nejvyšší správní soud. Dle žalobkyně městský soud ve svém rozsudku akcentoval právě tuto zásadu, stejně jako ochranu základních práv a svobod žalobkyně. Nemůže tak obstát námitka stěžovatele,

že městský soud napadený rozsudek odůvodnil pouze gramatickým výkladem příslušných ustanovení. Naopak stěžovatel zvolil dle žalobkyně postup, kterým citelně zasáhl především do jejího základního práva na vlastnictví majetku a jeho ochranu, neboť pro jednorázové jednání zahájil se žalobkyní správní řízení a uložil jí vysokou peněžitou sankci. Stěžovatel rozhodně nešetřil podstatu ani smysl základních práv a svobod a z alternativních výkladů zvolil ten pro žalobkyni nejtvrdší. Výklad zastávaný stěžovatelem byl podle žalobkyně také v rozporu se zásadou předvídatelnosti.

[20] Žalobkyně upozorňuje, že gramatický výklad je výkladem primárním a další výkladové metody je třeba použít pouze v situaci, kdy by interpretace právní normy za použití jazykové metody vedla k absurdním výsledkům, což v dané situaci nenastalo. Další výkladové metody navíc tento výklad podporují a městský soud se jimi dostatečně zabýval, neboť využil i systematickou a teleologickou metodu. Skutkové podstaty projednávaných přestupků nezakazují „vykonávání přepravy“, ale zakazují „vykonávání práce řidiče taxislužby“. Přitom dokonce i z kasační stížnosti se podává, že pojem „práce“ obsahuje podmínku soustavnosti, neboť stěžovatel sám uvádí, že ji nelze vykonat, ale pouze vykonávat, a formulace v dokonavém vidu nedává jazykově smysl. Současně předmět a kontext celé právní úpravy pracovního práva svědčí o povaze práce jako dlouhodobé, soustavné a výdělečné činnosti, která zajišťuje finanční prostředky pro uspokojování základních potřeb dotyčného zaměstnance. K výkladu soustavnosti výkonu práce pak žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2015, č. j. 2 Ads 33/2015 – 16. Občasné či dokonce jednorázové poskytnutí přepravních služeb automobilem určeným pro osobní potřebu, byť za příspěvek na úhradu nákladů spojených zejména s jeho pořízením, tedy znaky práce nevykazuje; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 11. 1996, č. j. 7 A 43/94 – 17, ani usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 7 Tdo 1434/2011, nejsou pro danou věc příléhavé.

[21] Závěry žalobkyně podle ní dokládá i sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 2. 6. 2016, zn. COM(2016) 356 final, „Evropský program pro ekonomiku sdílení a odborná literatura, z níž žalobkyně odkázala na článek Kindl, J. a Koudelka, M. Regulatorní výzvy sdílené přepravy. *Právní rozhledy*, 2017, č. 7, str. 232-234, a na stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 2. 1. 2017, sp. zn. MPO 66164/2016, které ke svému podání přiložila.

[22] Argumentace stěžovatele je dle žalobkyně nesprávná, zavádějící a účelová. Není pravdou, že by nahodilá přeprava byla provozována dle zákona o silniční dopravě, neboť ten reguluje danou činnost za účelem podnikání. Žalobkyně rovněž oponovala závěru stěžovatele, že cílem právní normy je zajistit bezpečnost a spolehlivost tohoto druhu dopravy a chránit tak spotřebitele, naopak jejím cílem je stanovit přísnější podmínky pro osoby, které tuto činnost vykonávají soustavně, zpravidla jako práci nebo podnikání za účelem své obživy. Není účelem zákona, aby nikdo nemohl bez oprávnění řidiče taxislužby nikdy nikoho dalšího svézt osobním automobilem, pokud mu za to spoujezdec poskytne peněžitý příspěvek.

III.

Replika stěžovatele a duplika žalobkyně

[23] Stěžovatel v replice poznamenal, že pokud se městský soud zabýval i dalšími výkladovými metodami, nenašly odraz v odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud se měl věnovat smyslu, jaký je přikládán pojmu „práce řidiče taxislužby“, což neučinil. Zásada *in dubio mitius* nemůže být podle stěžovatele v nynější věci použita, neboť slouží k rozptýlení všech pochybností, které přetrvávají po uplatnění všech obvyklých výkladových metod, což není tento případ. Současně jde o zásadu, která je vlastní zejména daňovému právu, její použití v jiných odvětvích práva bude ospravedlněno zejména požadavkem právní jistoty adresátů normy, což však neplatí v projednávané věci. Činnost žalobkyně byla i městským soudem posouzena jako taxislužba ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. Je pak dle stěžovatele obecně známo, že k výkonu taxislužby je třeba získat příslušné oprávnění, přičemž lze důvodně očekávat, že provozování taxislužby bez tohoto oprávnění bude ze strany státu postihováno. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by použil příliš extenzivní výklad daných skutkových podstat, neboť nepřekročil možný rámec jazykového výkladu a neuchýlil se tedy k nepřipustné analogii.

[24] Žalobkyně v reakci na repliku stěžovatele popřela, že by se zásada *in dubio mitius* měla používat pouze v daňovém právu, nebo že by v ostatních oblastech měla sloužit pouze jako pojistka při selhání ostatních výkladových metod. K tomu odkázala mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96, a na judikaturu Ústavního soudu. Jakýkoli extenzivní výklad, nikoliv pouze analogie, nesmí být použit k tíži obviněného. Stěžovatel dle žalobkyně dále zaměňuje pojem taxislužby a vykonávání práce řidiče taxislužby, které teprve naplňuje skutkové podstaty posuzovaných přestupků.

[25] Žalobkyně následně zaslala Nejvyššímu správnímu soudu také doplnění své dupliky, v němž upozornila na novelizaci znění posuzovaných přestupků, která nedokonavé sloveso „vykonává“ nahradila dokonavým „vykoná“, čímž má být potvrzeno, že znění účinné v době posuzovaného jednání mířilo na opakované nebo trvající, nikoliv jednorázové jednání.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[28] Žalobkyně byla uznána vinnou přestupky dle § 34e odst. 1 a 34e odst. 2 písm. c) zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, jejichž skutkové podstaty zněly následovně:

(1) *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby.*

(2) *Řidič taxislužby se dopustí přestupku tím, že ... c) vykonává práci řidiče taxislužby vozidlem, které nesplňuje požadavky § 21d odst. 1.*

[29] Taxislužba je definována v § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě jako „osobní doprava 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“.

[30] Nejvyšší správní soud předesílá, že naplněním skutkové podstaty přestupku dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to též ve věci týkající se činnosti řidiče zajišťujícího přepravu jiné osoby přes platformu Uber, v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019 – 32, přičemž zdůraznil mj. následující:

„Rozporuje-li nyní stěžovatel aplikaci zákona o silniční dopravě na jím vykonávanou činnost, pak Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem připomíná rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. C-434/15, „Uber Spain“, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že role aplikace Uber není omezena na pouhé zprostředkování služeb mezi řidičem a cestujícím. Soudní dvůr přitom zvážil s ohledem na stanovisko generálního advokáta, že Uber má rozhodující vliv na podmínky, za kterých řidiči poskytují své služby: stanovuje maximální cenu jízdy a danou částku vybírá předtím, než část z této sumy vyplatí řidiči, vykonává určitou kontrolu kvality vozidel a chování řidičů. Důsledkem tohoto přístupu je pak to, že zprostředkovatelská služba musí být považována za nedílnou součást komplexní služby, jejíž hlavní složkou je přepravní služba, a tudíž se nejedná o službu informační společnosti ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES o elektronickém obchodu. Tyto závěry Soudní dvůr EU potvrdil i ve svém dalším rozhodnutí ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. C-320/16, věc „Uber France“. Jinými slovy, rozhodující je vlastní materiální podstata poskytované služby, která představuje ekonomický poměr, a to mezi řidičem a zákazníkem.

(...) Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že v dané věci došlo k naplnění zákonem stanovených definičních znaků taxislužby ve smyslu uvedeného ustanovení. Stěžovatel prostřednictvím aplikace Uber přijal objednávku přepravy klientky, vozidlo přistavil na požadovanou adresu a klientka do vozidla nastoupila. Namítá-li nyní obsáhle stěžovatel, že se v jeho případě nejednalo o dokonáný přestupek, pak jeho argumentům nelze přisvědčit. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že uzavření závazkového právního vztahu se zákazníkem lze zcela jistě z podstaty věci podřadit pod pojem výkon práce řidiče taxislužby, neboť takovýto závazkový právní vztah definuje samotný rámec pro poskytování přepravy. Žalovaný tudíž postupoval správně, pokud jednání stěžovatele na základě důkazů shromážděných ve správním spise a na základě aplikace a výkladu příslušných právních norem posoudil jako přestupek dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě.“

[31] Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Ústavní soud nálezem ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, v němž konstatoval:

pokračování

„Nejvyšší správní soud se v odůvodnění nyní napadeného rozsudku zabýval zejména tím, zda lze činnost stěžovatele po právní stránce kvalifikovat jako výkon práce řidiče taxislužby. Na tuto otázku odpověděl kladně, a to s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. C-434/15, „Uber Spain“ nebo ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. C-320, „Uber France“), ze které správní orgány i oba správní soudy výslovně vycházely, a také k nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17. V této věci se jednalo o posouzení toho, zda činnost obchodní společnosti Uber B. V. lze kvalifikovat jako taxislužbu dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, a tedy zda tato služba podléhá právní regulaci dle § 21 a násl. tohoto zákona. „Na popsanou situaci bylo možno dle Ústavního soudu vztáhnout příklad abdukce dle známého anglického rčení o něčem, co se projevuje jako kachna, tak jí také zpravidla je (If it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck, then it probably is a duck). Vывodil-li tak vrchní soud ze skutečnosti, že vedlejší účastník nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon taxislužby, že jeho činnost nemůže být považována za konkurenci s taxislužbou, je jeho úvaha očividně vadná, a tudíž nemohou obstát ani z ní vycházející závěry, že mezi skutkovými tvrzeními, jež jsou v návrhu na nařízení předběžného opatření obsažena, a jeho petitum existuje rozpor, a dále že předběžným opatřením by byla vedlejšímu účastníkovi uložena nesplnitelná povinnost“ (bod 16). Závěr učiněný Nejvyšším správním soudem v nyní posuzované věci v tom směru, že činnost obchodní společnosti UBER představuje svoji povahou taxislužbu, je proto ústavně plně akceptovatelný. Ve správním řízení bylo rovněž postaveno najisto, že stěžovatel pro tuto společnost skutečně pracoval (dle vlastního vyjádření přibližně měsíc).

Spornou se proto jevila toliko okolnost, zda se stěžovatel dopustil porušení § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, tzn. zda skutečně vykonával práci řidiče taxislužby bez příslušného oprávnění. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o tom, že stěžovatel v rozhodné době neměl oprávnění řidiče taxislužby a nic takového netvrdil a netvrdí ani samotný stěžovatel. Podstata stížnostních námitek se tedy týkala výhradně toho, zda faktická činnost stěžovatele byla podřaditelná pod výkon práce řidiče taxislužby. Stěžovatel v tomto ohledu především namítá, že i kdyby „domnělá cestující“ S. D. M. nastoupila do jeho vozidla, neproběhla žádná přeprava a nemohlo proto dojít ke spáchání vytýkaného přestupku.

Ústavní soud k tomu uvádí, že taxislužbou je osobní doprava pro cizí potřeby, přičemž v daném případě bylo prokázáno, že „domnělá cestující“ si službu stěžovatele telefonicky objednala, takže stěžovatelova činnost k zajištění osobní přepravy pro cizí potřeby zjevně směřovala. Okolnost, že v daném jednom konkrétním případě nebyla práce řidiče taxislužby fakticky vykonána (klientka z vozidla vystoupila, stěžovatel ji nakonec - zjevně v důsledku přítomnosti strážníků - nikam nezavezl a nebyla mu proto ani ubrazena žádná finanční částka), dostatečně vyložil městský soud, který od sebe odlišil „výkon práce řidiče taxislužby“ od „poskytnutí přepravy“, přičemž logicky vysvětlil, z jakého důvodu výkonem práce řidiče taxislužby není pouze úspěšně provedená přeprava zákazníka. S poukazem na důvodovou zprávu k § 21 zákona o silniční dopravě totiž příhodně uvedl, že práce řidiče taxislužby je tvořena souborem všech činností, které směřují k zajištění samotné přepravy, tzn. včetně přistavení vozidla do místa určeného zákazníkem, odkud má být teprve domluvená přeprava realizována. K uzavření závazkového právního vztahu zpravidla dochází nastoupením zákazníku do vozidla. V daném konkrétním případě proto přeprava sice skutečně nebyla poskytnuta (tzn. nebyla „dokonána“), nicméně byla fakticky zahájena právě nastoupením klientky do vozidla.

K soustavnosti činnosti stěžovatele městský soud rovněž uvedl, že tato je dána již okolností, že daný subjekt ji nevykonává nahodile a má úmysl ji opakovat. V daném případě bylo prokázáno, že si stěžovatel přivydělával jako řidič Uberu a z povahy této činnosti je zřejmá její opakovanost, jelikož podmínkou poskytování této služby je registrace u Uberu a uzavření smlouvy. Podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o silniční dopravě ostatně platí, že „dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, práci řidiče taxislužby vykonávala osoba, která je v základním pracovněprávním vztahu s dopravcem“. Pokud proto stěžovatel skutečně pracoval pro společnost Uber, což sám přiznal, vykonával činnost řidiče taxislužby a okolnost, kolikrát se tak ve skutečnosti stalo, v tomto ohledu není rozhodující.

Nad tento rámec Ústavní soud uvádí, že předmětná skutková podstata přestupku byla novelizována zákonem č. 115/2020 Sb. s účinností od 1. 7. 2020. Zatímco zákon o silniční dopravě ve znění účinném ke dni 24. 10. 2015 ve skutkové podstatě předmětného přestupku obsahoval formulaci „vykonává práci řidiče taxislužby“, zákon č. 115/2020 Sb. (část III., bod 84) změnil § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tak, že slovo „vykonává“ nahradil slovem „vykoná“. Důvodová zpráva k zákonu č. 115/2020 k tomu uvádí (novelizační bod 83): „U některých již existujících skutkových podstat přestupků se upřesňuje jejich formulace tak, aby bylo nepochybné, že daného přestupku se řidič dopustí již při jediném provedení přepravy v rozporu se stanovenými povinnostmi“ (<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=431&CT1=0>). Je tedy zjevné, že i úmyslem zákonodárce při novelizaci aplikované úpravy nebylo dosavadní úpravu obsahově změnit, nýbrž předejít případným interpretačním nejasnostem, kdy vykonáváním práce řidiče taxislužby byla míněna i jediná přeprava klienta.

Konečně k argumentaci stěžovatele ohledně použití nedokonavého slovesného vidu ve vymezení skutkové podstaty předmětného přestupku („vykonává“, nikoliv „vykoná“ práci řidiče taxislužby) Ústavní soud uvádí, že oba správní orgány, městský soud i Nejvyšší správní soud tento pojem vyložily tak, že pod vykonáváním této práce nelze rozumět pouze samotnou přepravu klienta v každém jednotlivém případě, nýbrž veškerou činnost svojí povahou spadající pod práci řidiče taxislužby. Takto viděno ovšem stěžovatel tím, že v rozhodné době pracoval pro společnost Uber, dostával od ní instrukce a také platby („výdělek za cestu“), tuto činnost skutečně vykonával. Okolnost, že byla prokázána pouze jedna tato přeprava (navíc ve stádiu pokusu), na tomto závěru nic nezmění: tato přeprava totiž byla v podstatě jen indikátorem dlouhodobější činnosti vykonávané pro společnost Uber, nikoliv ojedinělou událostí. Tento závěr, ke kterému rozhodující orgány v případě stěžovatele dospěly, považuje Ústavní soud za plně odpovídající výsledkům provedeního dokazování a rovněž za závěr logický a racionální. Naopak argumentaci stěžovatele, založenou výhradně na důsledném lpění na nedokonavosti předmětného slovesného vidu (což jej vede k závěru, že nebyla-li prokázána opakovanost a soustavnost jeho činnosti, nemohl se ani dopustit daného přestupku), pokládá zdejší soud za přepjatě formalistickou a výhradně postavenou na jedné z možností gramatického způsobu výkladu, která nicméně v konfrontaci s ostatními způsoby výkladu (zejm. logický, teleologický, nebo systematický) nemůže obstát.“

[32] Lze tedy shrnout, že z rozsudků velkého senátu Soudního dvora *Uber Spain* (citovaného výše) a ze dne 10. 4. 2018, *Uber France*, C-320/16, ECLI:EU:C:2018:221, citovaných nálezů Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17, a ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, jakož i z rovněž citovaného rozsudku Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019 – 32, vyplývá, že činnost vykonávanou na základě platformy Uber lze považovat za provozování taxislužby ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud se tedy nezabýval starší judikaturou citovanou městským soudem či žalobkyní, jež se nevztahuje přímo k posuzované otázce, a ani právní stanoviska Evropské komise, Ministerstva průmyslu a obchodu či doktríny předkládané žalobkyní nemohou být v posuzované věci rozhodující. Nejvyšší správní soud opřel svůj rozsudek o uvedená rozhodnutí, resp. judikatorní závěry v nich obsažené.

[33] Ústavní soud v citovaném nálezu, který je pro Nejvyšší správní soud závazný, dospěl k závěru, že řidič nabízející přepravu prostřednictvím platformy Uber se může dopustit přestupku dle § 34e odst. 1 zákona o silniční dopravě, a to dokonce i v případě, že přepravu osoby ani reálně nevykoná, resp. ji nedokončil. V tomto směru lze souhlasit se stěžovatelem, že výkon práce řidiče taxislužby zahrnuje soubor činností, který se neomezuje pouze na samotnou přepravu či její opakování; tento závěr však na druhou stranu bez dalšího neznamená, že provedením přepravy se žalobkyně dopustila daných přestupků.

[34] S ohledem na výše uvedené totiž lze souhlasit s městským soudem i se žalobkyní, že pro naplnění skutkových podstat daných přestupků je podstatné hledisko soustavnosti dané činnosti. Výkon práce řidiče taxislužby je totiž vázán na podnikání v podobě provozování silniční dopravy ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o silniční dopravě, případně na pracovněprávní vztah s dopravcem ve smyslu § 21 odst. 3 písm. a) bodu 1. zákona o silniční dopravě, neboť jeho cílem je právě soustavná výdělečná činnost za účelem zisku, čímž se také výkon práce řidiče taxislužby odlišuje od pouhé spolujízdy či ekonomiky sdílení, které by neměly být postiženy za neoprávněnou činnost, jak ostatně konstatovaly již správní orgány.

[35] Z citovaného nálezu ovšem rovněž vyplývá, že závěr o tom, že skutkové podstaty daných přestupků nebyly naplněny, nelze založit pouze na tom, že byla žalobkyni prokázána pouze jediná přeprava a že zároveň tyto skutkové podstaty obsahovaly nedokonavé sloveso „vykonávat“. Takový výklad by byl, jak konstatoval Ústavní soud, formalistický a nerespektoval by širší vztahy mezi relevantními právními normami, ani záměr zákonodárce, který byl dodatečně potvrzen popisovanou novelizací zákona o silniční dopravě právě zákonem č. 115/2020 Sb. Nejvyšší správní soud ve shodě s Ústavním soudem konstatuje, že původním záměrem zákonodárce skutečně bylo postihnout i jediné provedení přepravy bez oprávnění řidiče taxislužby a k tomu nezpůsobilým vozidlem, pokud lze tuto přepravu považovat za indikátor dlouhodobější činnosti spočívající ve faktickém výkonu práce řidiče taxislužby. Naplnění daných skutkových podstat tak není závislé na prokázání, kolikrát byla přeprava osob uskutečněna, nýbrž na tom, že ji daný řidič nevykonává nahodile a má v úmyslu ji opakovat. Za účelem posouzení této otázky v nynějším případě je třeba se zabývat zjištěnými skutkovými okolnostmi, přičemž určitým vodítkem v tomto smyslu může být samotná registrace řidiče na platformě Uber, jak uvedl již Ústavní soud.

[36] Jestliže se tedy městský soud omezil na prosté konstatování, že žalobkyně nenaplnila skutkové podstaty daných přestupků s ohledem na použití nedokonavého slovesa „vykonávat“ v posuzovaných ustanoveních a na to, že jí byla prokázána pouze

jediná přeprava, přičemž se nezabýval dalšími skutkovými okolnostmi věci, dopustil se nesprávného právního posouzení a kasační námitka stěžovatele je v tomto ohledu důvodná. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace žalobkyně zásadou *in dubio mitius*, neboť ta má být uplatněna pouze v případě, kdy proti sobě stojí dva rovnocenné výklady, z nichž má potom být použit ten pro jednotlivce příznivější; takové dva rovnocenné výklady však posuzovaná ustanovení nepřipouštějí.

V.

Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu