



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Petra Šuránka a Davida Hipšera ve věci žalobkyně: **Leitha s. r. o.**, sídlem Bílkova 855/19, Praha 1, zastoupené advokátem Mgr. Josefem Spolkem, sídlem Březinova 524/31, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2023, č. j. 11 A 76/2023-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Ve dnech 11. 8. 2021 a 8. 9. 2021 provedl dopravní odbor Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) za pomoci figurantů kontrolní jízdy pseudohistorickými vozidly provozovanými žalobkyní na jednom z jí nabízených okruhů historickým centrem Prahy. Na základě vypracovaných protokolů o kontrole a poté, co byly zrušeny původně vydané příkazy na základě podaných odporů a původně vydaná rozhodnutí magistrátu v odvolacím řízení z důvodu, že ve věci mělo být vedeno společné řízení a ukládán souhrnný trest, magistrát po spojení řízení rozhodnutím ze dne 22. 3. 2022, č. j. MHMP 501872/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“),

shledal žalobkyni vinnou přestupky (poznámka Nejvyššího správního soudu: dále uvedená rekapitulace výroku prvostupňového rozhodnutí je krácena) podle

- § 35 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby dne 11. 8. 2021 v čase 16:15 hod. až 16:49 hod. na trase ulice Pařížská 934/2, Praha 1, Dlouhá, V Kolkovně, Žatecká, Mariánské náměstí, Veleslavínova, Křížovnická, Smetanovo a Masarykovo nábřeží, Jiráskův most, Janáčkovo nábřeží, Vítězná, Újezd, Harantova, Maltézské náměstí, Prokopská, Karmelitská, Malostranské náměstí, Letenská, Mánesův most, 17. listopadu, Břehová a zpět do ulice Pařížská 934/2, Praha 1, byl ve vozidle tovární značky SAM DP-SIX Person, státní poznávací značky 4AV 9924, doklad o oprávnění k podnikání,
- § 35 odst. 2 písm. k) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 3 písm. b) zákona o silniční dopravě nezajistila, aby při provozování taxislužby (při téže jízdě) práci řidiče taxislužby vykonávala osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby, neboť v inkriminované době řídila výše uvedené vozidlo osoba, která nebyla držitelem oprávnění řidiče taxislužby podle § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě,
- § 35 odst. 2 písm. u) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 21 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě (při téže jízdě) provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
- § 35 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. k) a u) zákona o silniční dopravě, kterých se dopustila tím že při poskytování přeprav formou taxislužby dne 8. 9. 2021 v čase 14:21 hod. až 14:46 hod. shodným vozidlem jako shora a v čase 14:25 hod. až 14:53 hod. vozidlem téhož typu, státní poznávací značky 4AV 1248, na obdobné trase opět nezajistila, aby ve vozidlech byl doklad o oprávnění k podnikání a aby práci řidiče vykonávaly osoby, které jsou držitelem oprávnění řidiče taxislužby (ani zde jiní řidiči nebyli držiteli takového oprávnění), a provozovala taxislužbu vozidly, která nebyla zapsána v evidenci vozidel taxislužby,

za což jí uložil pokutu ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[2] Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023, č. j. MD-24819/2022-190/13 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K námitce žalobkyně, že neprovozuje taxislužbu, žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že její činnost spočívá v přepravě osob (jejich přemísťování po pozemních komunikacích), provozuje silniční dopravu ve smyslu definice uvedené v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Nikde není stanoveno, že předmětem přepravní potřeby je přeprava z určitého místa na místo jiné. Žalobkyně vstupuje s cestujícími do závazkového vztahu, jehož předmětem je, že je poveze po stanovené trase, ze které uvidí památky hlavního města, zatímco budou sedět v pseudohistorickém vozidle. Tím je

pokračování

zjevně uspokojována přepravní potřeba cestujících, kteří by si bez přepravy po domluvené trase nemohli prohlédnout např. Tančící dům. Při logice žalobkyně by bylo nutné dovodit, že dopravce uskutečňující vyhlídkovou okružní jízdu autobusem po domluvené trase s nástupem a výstupem na Staroměstském náměstí by nemusel dodržovat pravidla pro doby řízení a povinné přestávky ani požadavky na řidiče, zatímco jiný dopravce, který by navíc umožnil cestujícím nastoupit do a vystoupit z turistického autobusu i na Hradčanském náměstí, by tyto povinnosti plnit musel. Stejně tak na vyhlídkové nebo zážitkové jízdy historickou tramvají nebo vlakem či na vyhlídkové lety započaté i končící na stejném místě by se nevztahovaly zákon o drahách či zákon o civilním letectví, což je podle žalovaného nesmyslné.

[3] Jen zcela výjimečně je podle napadeného rozhodnutí nějaká činnost zcela neupravená právními předpisy. Taxislužba je v zákoně o silniční dopravě již od roku 2013, kdy došlo ke sloučení vnitrostátní příležitostné osobní silniční dopravy a taxislužby, definována jako zbytková kategorie osobní dopravy pro cizí potřeby. I tehdy se nelíbilo např. dopravcům poskytujícím hotelové přepravy luxusními limuzínami, že se od účinnosti novely stali taxikáři a museli dodržovat zákonem stanovené požadavky na vozidla a řidiče, jež pro ně předtím neplatily. Žalobkyně vykonává osobní silniční dopravu pro cizí potřeby malými vozidly do 9 osob, provozuje tedy taxislužbu. Žalobkyně také pomíjí, že regulace taxislužby v zákoně o silniční dopravě nesměřuje na ochranu před předražováním (ta je otázkou spíše cenových předpisů), nýbrž na ochranu cestujících v širším rozsahu co do kvality vozidel (adekvátní kategorie vozidla, každoroční technická kontrola a zaevidování vozidel spojené s vyšším pojistným) i požadavků na řidiče (věk nad 21 let a spolehlivost, tj. absence „taxikářských přestupků“ a dřívějšího potrestání za trestné činy zejména násilného, majetkového a sexuálního charakteru). Žalobkyně nemusí mít taxametr a být označena střešní svítelnou s nápisem taxi, pokud bude uzavírat písemné smlouvy či využívat elektronické objednávky ve smyslu § 21 odst. 5 či 6 zákona o silniční dopravě. Dlouhodobý „pronájem“ vozidla s řidičem pro ředitele velké firmy je také taxislužbou ve smyslu zákona o silniční dopravě a řidič se nemusí označovat jako taxikář, ale třeba jako soukromý řidič. Pokuty mají znevýhodnit dopravce, jako je žalobkyně, kteří nedodržují právní předpisy a získávají tím neoprávněnou konkurenční výhodu. Žalovaný uvedl, že na trhu okružních přeprav pseudohistorickými vozidly fungují dopravci, kteří mají řádně zaevidovaná vozidla, zaměstnávají řádné řidiče a uzavírají perfektní smlouvy v režimu § 21 odst. 5 zákona o silniční dopravě. Pokud pak žalobkyně odkazovala na rozhodnutí Ministerstva financí, které v odvolacím řízení zrušilo rozhodnutí magistrátu o porušení cenových předpisů při stejných kontrolovaných okružních jízdách pro nepřezkoumatelnost, žalovaný nevyloučil, že podle cenové regulace se nemuselo jednat o přepravní služby, z pohledu zákona o silniční dopravě je ale nepochybné, že žalobkyně provozovala taxislužbu, k čemuž rozsáhle odcitoval své výkladové stanovisko ze dne 1. 8. 2022.

[4] Žalobkyně se bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 7. 12. 2023, č. j. 11 A 76/2023-53 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Městský soud uvedl, že zákon o silniční dopravě neupravuje pojem přeprava a lze připustit, že přeprava zpravidla bývá prováděna z jednoho místa na druhé. Např. § 2550 zákona č. 89/2012, občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „občanský zákoník“) definuje smlouvu o přepravě osoby jako závazek dopravce přepravit cestujícího za úhradu jízdného do místa určení, tj. přeprava osoby se uskutečňuje za účelem jejího přemístění do místa určení. To ovšem neznamená, že by místem určení nemohlo být i místo výchozí, jako tomu bylo v případě okružní jízdy provedené žalobkyní, což žalovaný řádně odůvodnil. Jelikož prokazatelně došlo k přemístění osob po okružní trase na jiné místo, považoval městský soud tuto námitku za nedůvodnou. Mezi žalobkyní a cestujícími, jejichž přepravní potřeba byla uspokojována, vznikl závazkový vztah a žalobkyně jejich přepravu zajistila vozidlem určeným k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče, takže byla naplněna definice taxislužby v § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě. V případě námítky odlišného rozhodování žalovaného oproti Ministerstvu financí městský soud konstatoval, že žalobkyně blíže nespécifikuje, v čem spatřuje tvrzenou diametrální odlišnost rozhodnutí, a proto lze jen obecně konstatovat, že každý z těchto orgánů řešil problematiku podle jiného zákona, a bez bližších podrobností nelze dospět k závěru, že by byla porušena zásada legitimního očekávání stanovená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) ve včasné kasační stížnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[6] Stěžovatelka uvádí, že nezbytným předpokladem pro to, aby určitá služba byla považována za taxislužbu, je kumulativní splnění řady podmínek, a to včetně podmínky, že je zajišťována přeprava osob, tj. uspokojována potřeba cestujícího dostat se z místa, kde se nachází, na jiné místo. V případě okružní jízdy je výchozí i cílové místo totožné, a je proto absurdní uvažovat o přepravě. Městský soud pominul, že stěžovatelka argumentovala tím, že přepravou se rozumí cílevědomé přemístění (nikoliv přemísťování) osob, nákladu či zvířat dopravními prostředky z místa A do místa B po dopravních komunikacích, tedy zajištění toho, aby se přepravovaná osoba či věc ve výsledku nacházela na cílovém místě bez ohledu na to, jakým způsobem je toho dosaženo. Pokud by byla možná teleportace, jednalo by se o přepravu, neboť by došlo ke změně polohy přepravované osoby či věci, i když by se v procesu přepravy nenacházela na žádném jiném místě než výchozím a cílovém. Přemístění osoby či věci tedy nutně nemusí zahrnovat její přemísťování, byť za současné úrovně poznání je nutné.

[7] Samotné přemísťování tedy podle stěžovatelky přepravou není, jestliže jeho smyslem není, aby se osoba či věc dostala z výchozího do cílového místa. V případě okružní jízdy nelze vůbec uvažovat o uspokojování dopravní potřeby, jde o uspokojování jiné potřeby. Jejím účelem není přemístění osoby či věci, byť dochází k přemísťování. Podle stěžovatelky je nutné rozlišovat slovesný vid, stejně jako i rozlišovat

pokračování

mezi přepravou a dopravou. K posledně uvedenému rozlišení stěžovatelka odkazuje na monografii Ondřeje Frinty *Smlouva o přepravě osoby v novém soukromém právu*, Wolters Kluwer, Praha 2018, ze které (např. str. 11 či 106) lze dovodit, že přepravou je třeba rozumět přemístění (nikoliv přemístování) osob či věcí z jednoho místa na jiné, zatímco dopravou je řízený pohyb dopravních prostředků. V dalším odborném díle (P. Pernica a kol.: *Doprava a zasilatelství*, ASPI, Praha 2001, str. 21-22) je pak řečeno, že zatímco doprava je charakterizována jako proces přemístování, přeprava je výsledným efektem přemístovacího (dopravního) procesu.

[8] Stěžovatelce není jasné, proč městský soud cituje § 2250 občanského zákoníku, nicméně souhlasí s tím, že účelem přepravy osoby je její přemístění, nikoliv přemístování. Jinými slovy, smyslem přepravy je cíl (dosažení cíle), nikoliv cesta samotná (vlastní pohyb). V rozporu se zásadami logického uvažování je ale závěr městského soudu, že místem určení může být i výchozí místo, ostatně u okružní jízdy je zcela nepřiléhavé hovořit o místu určení, neboť u ní je v podstatě jedno, v kterém místě je zahájena. Stěžovatelka též trvá na tom, že neuzavírá smlouvy o přepravě osob, nýbrž na základě smlouvy o nájmu dopravního prostředku dle § 2321 občanského zákoníku půjčuje vozidla s řidičem, čímž poskytuje jednu ze služeb cestovního ruchu dle § 1a písm. c), popř. d) zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cestovním ruchu“).

[9] Stěžovatelka uzavírá, že se městský soud nezabýval podstatou její žalobní argumentace a že konzistentně nevysvětlil, proč tato argumentace není správná. Podle stěžovatelky nelze podnikatelskou činnost nenaplňující formální znaky taxislužby za taxislužbu považovat, i kdyby naplňovala znaky nadřazené kategorie. Její činnost se svým charakterem zcela vymyká povaze taxislužby.

[10] Žalovaný navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Argumentace stěžovatelky je postavena jen na jazykovém výkladu právních předpisů, avšak zcela pomíjí logický výklad. Pokud by předmětem služby byla jen možnost posezení ve vozidle zaparkovaném na Staroměstském náměstí, zákon o silniční dopravě by se na tuto službu nevztahoval. Je-li ale součástí přeprava z místa, jde o regulovanou činnost, ostatně přeprava prakticky nikdy ani nebude ukončena na místě zcela totožném. U činnosti poskytované stěžovatelkou je cílem, aby si cestující mohli prohlédnout místa nacházející se v okolí nabízených okruhů, k čemuž je nezbytné, aby je stěžovatelka na daná místa přemístila. Předmětem smlouvy uzavírané s cestujícími je jejich přemístění po zvolené trase, nemůže být proto pochyb o tom, že jde o přepravu. Žalovaný se ostatně ve své praxi setkává s dalšími typy přepravních smluv se shodným či obdobným výchozím a cílovým místem, jako jsou služby externích dopravců vozících představitele firem na pracovní jednání z budovy společnosti a následně zpět nebo přepravy luxusními limuzínami při zvláštních příležitostech v rámci jedné smlouvy z bydlíště na letiště a následně zase zpět. Obdobně by tomu mělo být i v případě zážitkových okružních jízd poskytovaných stěžovatelkou.

[11] Žalovaný též nesouhlasí s tím, že by stěžovatelka uzavírala smlouvy o nájmu dopravního prostředku. Smlouva o přepravě se liší tím, že zákazníkovi není

jen přenecháno vozidlo na určitou dobu, ale je mu poskytována komplexní služba přepravy. Kdyby stěžovatelka opravdu uzavřela smlouvu o nájmu vozidla, museli by si cestující vozidlo buď řídit sami, anebo by museli uzavřít pracovněprávní vztah s řidičem. Pokud jde o odkaz stěžovatelky na zákon o cestovním ruchu, v něm zmíněnou službou není jen nájem vozidla, ale i doprava zákazníka. Navíc i kdyby se na stěžovatelku uvedený zákon vztahoval, neznamená to, že by se na přepravu současně nevztahoval i zákon o silniční dopravě. Pojem přeprava není výslovně definován ani v zákoně o silniční dopravě, ani v žádném jiném žalovanému známém právním předpise. I když zpravidla probíhá z jednoho místa na jiné, neznamená to, že by regulaci nepodléhalo i přemísťování osob po určité domluvené trase, jež má uspokojovat potřebu vidět něco, co by bez přemístění nemohl cestující vidět, jako je tomu právě v případě vyhlídkových turistických jízd nebo zážitkových jízd neobvyklým vozidlem. V podrobnostech žalovaný odkazuje mj. na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[12] Žalovaný též upozorňuje na to, že by bylo neadekvátní dovozovat, že by se právní postavení cestujících mělo zcela odlišovat jen podle toho, na jaké místo budou přepraveni. Připomíná přitom, že na posouzení poskytované služby jako přepravy se vážou povinnosti dopravce chránící zákazníky jako např. povinné každoroční technické prohlídky vozidel, jiný režim povinného ručení či prověřování řidičů, aby cestující nebyli sami ve vozidle s odsouzeným násilníkem či osobou, které nečiní problém řídit pod vlivem alkoholu. I když činnost stěžovatelky není klasickou taxislužbou, neznamená to, že by se jednalo o činnost, na kterou právní úprava taxislužby nedopadá.

[13] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž namítla, že žalovaný její stanovisko dezinterpretuje. Ve své argumentaci vychází ze smyslu a účelu právní úpravy, s níž je jazykové vyjádření v souladu. Taxislužba představuje službu v oblasti veřejné dopravy, která v souladu se zákonnou definicí umožňuje zákazníkům přepravu podle jejich individuálních požadavků, čímž se podílí vedle veřejné linkové dopravy, kde jsou trasy a místa možného nástupu a výstupu předem dány, na uspokojování přepravních potřeb obyvatel. Není tak rozumného důvodu, aby po stěžovatce poskytující naprosto odlišnou činnost na zcela jiném trhu než provozovatelé taxislužby (jak bylo uvedeno v rozhodnutí Ministerstva financí) bylo požadováno plnění povinností stanovených provozovatelům taxislužby. Stěžovatelka nezastírá, že její činnost spadá do oblasti dopravy, ale trvá na tom, že se nejedná o přepravu, a s ohledem na právní úpravu tedy ani o taxislužbu. Žalovaný vyvolává dojem, jako by každá činnost musela být upravena nějakým právním předpisem, jinak je nelegální či nekalá, přitom však přehlíží, že v právním státě může každý činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Stěžovatelka s předmětem podnikání a živnostenským oprávněním provozování silniční motorové dopravy nepochybně podléhá živnostenským a dalším předpisům, zde je ale podstatné to, že její činnost nemá žádné znaky taxislužby.

pokračování

III.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady přitom neshledal.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost není závislá na subjektivní představě stěžovatelů o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí soudu odůvodněno. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Nepřezkoumatelným v obecné rovině nečiní rozsudek krajského soudu ani to, pokud tento soud se souhlasnou poznámkou odkáže na odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu, jestliže se s ním ztotožní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2024, č. j. 2 Afs 43/2023-44, bod 12 a tam zmiňovaná judikatura), a rovněž ani to, pokud krajský soud nebude vlastní závěry na podrobném vyvrácení jednotlivě vznesených žalobních tvrzení, pakliže proti nim postaví vlastní ucelený argumentační systém, vůči němuž žalobní argumentace neobstojí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, či náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[17] Vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud v tomto případě neshledal. Úkolem městského soudu nebylo doslovně převzít a vypořádat argumentaci stěžovatelky. Jeho povinností bylo s ohledem na vznášený žalobní bod vyložit pojmy silniční doprava a taxislužba obsažené v § 2 odst. 2 a 8 zákona o silniční dopravě a posoudit, zda kontrolovaná činnost stěžovatelky spadá pod tyto pojmy. To městský soud učinil a jeho názor i důvody, o něž se opírá (včetně přípustného odkazu na důvody uvedené v napadeném rozhodnutí), jsou z odůvodnění napadeného rozsudku patrné. Právní názor prezentovaný stěžovatelkou v žalobě vedle nich obstát nemůže, nebylo tedy nezbytné, aby městský soud zároveň i každý z jejich dílčích argumentů podrobně vypořádával samostatně. Přezkumu právního názoru vysloveného městským soudem v řízení o kasační stížnosti tedy nic nebrání a způsob pojetí odůvodnění napadeného rozsudku zjevně nebyl ani na překážku možnosti stěžovatelky konkrétně polemizovat s vysloveným právním názorem městského soudu v kasační stížnosti. Skutečnost, že stěžovatelka s vysloveným právním názorem nesouhlasí, z něj nečiní argumentaci nepřezkoumatelnou.

[18] Je tedy třeba zhodnotit, zda právní posouzení městského soudu je v souladu s rozhodnou právní úpravou. Nejvyšší správní soud přitom s vymezením právního pojmu taxislužba tak, že zahrnuje i okružní jízdy (v běžném slova smyslu; v tomto rozsudku se soud nezabývá právním pojmem *okružní jízda* vymezeným v návaznosti na unijní předpisy v § 2 odst. 19 zákona o silničním provozu jakožto druh mezinárodní přepravy osob), souhlasí.

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o silničním provozu je **silniční doprava** *souhrn činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu.*

[20] Podle § 2 odst. 3 zákona o silničním provozu je **silniční doprava pro cizí potřeby** *doprava, při níž vzniká mezi provozovatelem silniční dopravy a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, závazkový vztah, jehož předmětem je přeprava osob, zvířat nebo věcí.*

[21] Podle § 2 odst. 9 zákona o silničním provozu je **taxislužba** *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.*

[22] Podle § 2 odst. 11 zákona o silničním provozu je **příležitostná osobní silniční doprava** *neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě*

a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo

b) více než 9 osob včetně řidiče.

[23] Podle § 2 odst. 16 zákona o silničním provozu **malým vozidlem** je *vozidlo nebo jízdní souprava o největší povolené hmotnosti nepřesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, nebo vozidlo určené pro přepravu nejvýše 9 osob včetně řidiče.*

[24] V ustanoveních § 21 odst. 4 až 6 zákona o silniční dopravě je stanoveno, že vozidlo taxislužby musí být buď viditelně a čitelně označeno střešní svítlnou a vybaveno taxametrem (odst. 4), nebo přeprava musí být poskytnuta na základě písemné smlouvy uzavřené před zahájením přepravy anebo na základě objednávky provedené elektronickými prostředky jinou než hlasovou službou (odst. 5), takže cestující před zahájením přepravy, popř. jejím objednáním disponuje údaji o trase, ceně přepravy a totožnosti dopravce a řidiče.

[25] Podle dalších ustanovení musí mimo jiné dopravce taxislužbu provozovat jen vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby (nejde-li o přepravu vozidlem zákazníka) a za pomoci držitele oprávnění řidiče taxislužby (odst. 1 a 3). Takové oprávnění může získat jen osoba starší 21 let, která je spolehlivá, což znamená, že v posledních 3 letech jí nebyl uložen trest za vyjmenované přestupky na úseku taxislužby ani v posledních 2 letech za přestupky spočívající v řízení v opilosti

pokračování

či odmítnutí vyšetření na požití alkoholu či návykové látky, nemá zakázán výkon práce řidiče taxislužby a že nebyla odsouzena za vyjmenované úmyslné trestné činy zejména násilné, sexuální a majetkové povahy (§ 21c v návaznosti na § 9 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Vozidlem zapsaným v evidenci vozidel taxislužby může být jen vozidlo kategorie L nebo M1 [§ 21a odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě], které podléhá povinnosti absolvovat pravidelné technické prohlídky každý rok [§ 40 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů].

[26] Z argumentace stěžovatelky vyplývá, že svou činnost považuje za neregulovanou zákonem o silniční dopravě, jelikož s ohledem na to, že jí nabízené okružní jízdy začínají a končí na v zásadě stejném místě, nelze je vůbec považovat za silniční dopravu, a tedy ani za taxislužbu jakožto jeden z poddruhů regulované silniční dopravy, neboť neuspokojuje přepravní potřebu a neposkytuje přepravu. Tento její výklad však nelze považovat za správný. V dané souvislosti přitom není relevantní rozlišování mezi nedokonavým videm slova přemísťování, užitým v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě pouze v souvislosti se samotnými vozidly (nikoliv s osobami), a dokonavým videm slova přemístění, jež používá mimo text zákona stěžovatelka. Žalovanému je třeba přisvědčit, že výklad práva nelze omezit na čistě jazykový výklad, jenž nelze ani přeceňovat v případě panujícího napětí s výsledky dalších výkladových metod. Nadto Nejvyšší správní soud konstatuje, že výklad stěžovatelky ani nemá dostatečný základ v samotném jazykovém znění, jež představuje interpretační odrazový můstek.

[27] Z výše citovaného ustanovení § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě plyne, že taxislužba je skutečně definována, jak uvádí žalovaný, jako zbytková kategorie osobní silniční dopravy pro cizí potřeby tzv. malými vozidly – každá osobní doprava malými vozidly pro cizí potřeby, není-li některým z vyjmenovaných zvláštních druhů silniční dopravy (linková osobní doprava, mezinárodní kyvadlová doprava nebo příležitostná osobní silniční doprava), je taxislužbou. Není sporu o to, že stěžovatelka neprovozuje linkovou osobní dopravu, mezinárodní kyvadlovou dopravu ani příležitostnou osobní silniční dopravu. O povaze služeb stěžovatelky jakožto příležitostné osobní silniční dopravy by bylo možné uvažovat pouze do 30. 4. 2013, s účinností od 1. 5. 2013 ale byla zákonem č. 102/2013 Sb. změněna její definice tak, že nově zahrnuje osobní přepravy malými vozidly jen v případě, jedná-li se o mezinárodní dopravu.

[28] Je tedy nutné ověřit, zda činnost stěžovatelky představuje osobní silniční dopravu pro cizí potřebu. O tom, že stěžovatelka při své činnosti uzavírá závazkové smluvní vztahy se zákazníky, kteří mají zájem obhlédnout si při jízdě pseudohistorickými vozidly stěžovatelky pražské památky, pochyb být nemůže. Klíčovým definičním pojmem tak zůstává otázka, zda stěžovatelka poskytuje „přepravu“, která podle definice v § 2 odst. 3 zákona o silniční dopravě má být předmětem uzavíraného závazku (poskytovaná služba má uspokojovat přepravní potřebu zákazníka) a která je zároveň podle § 2 odst. 1 a odst. 8 zákona o silniční dopravě definičním znakem osobní silniční dopravy i taxislužby jako jejího poddruhu (přeprava osob včetně jejich zavazadel).

[29] V návaznosti na argumentaci městského soudu lze podotknout, že pojem silniční doprava je, jak plyne z § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě širší, neboť zahrnuje nejen

přepravu osob a nákladu, ale i přemísťování vozidel samých po pozemních komunikacích i ve volném terénu. Samotné přemísťování pseudohistorických vozidel bez cestujících ovšem není podstatou ani smyslem podnikání stěžovatelky, byť k němu nepochybně také občas dochází. Nelze je tedy použít jako nosný argumentační podklad pro závěr, že služba poskytovaná stěžovatelkou je silniční dopravou a zároveň taxislužbou. Je tedy klíčové si vyjasnit význam pojmu „*přeprava*“, jenž napomáhá definovat i související pojem přepravní potřeba zákazníka.

[30] Pojem „*přeprava*“ legální definici postrádá, Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí s tím, že jeho podstatou je přemísťování osob či zvířat nebo věcí. Jak přitom připomíná žalovaný svými širěji pojatými komparacemi, vedle regulace silniční dopravy je veřejnoprávními normami regulována též doprava drážní, letecká či vodní, jež též slouží k přepravě osob, zvířat a věcí. Při definici silniční dopravy tak nelze u přemísťování abstrahovat od použitého vozidla, kterým z povahy věci musí být silniční dopravní prostředek. Silniční doprava není vázána jen na pozemní komunikace, neboť zahrnuje pohyb i ve volném terénu, což jen ukazuje, že záměrem zákonodárce bylo přijatou regulací obsáhnout přesunování osob, zvířat a věcí vozidly co neširěji; takto pojatému definičnímu úsilí zákonodárce tak zjevně neodpovídá představa stěžovatelky, že by hodlal mimo předmět regulace ponechat podnikání, jehož předmětem je činnost zcela srovnatelná s činností spočívající v přemísťování osob, zvířat a věcí silničními vozidly, která se odlišuje jedinečně tím, že start a cíl poskytované služby je v zásadě totožný.

[31] Přesto ale mimo rámec regulace zákonem o silniční dopravě zůstávají určité činnosti, které jsou přemísťováním osob, zvířat a věcí. Jsou to ovšem služby, při nichž je přemísťování prováděno jinými než silničními vozidly – jako např. vozidly drážními, ale též mechanismy, které nemají povahu vozidla (výtahy, jeřáby, či též stěžovatelkou zmiňovaným hypotetickým teleportem), anebo prostou lidskou či zvířecí silou (projížďka na koni, služby nosiče). I takto je realizována přeprava, ovšem nejde o silniční dopravu. Dále lze poznamenat, že s ohledem na široce pojatou definici silniční dopravy v § 2 odst. 1 zákona o silniční dopravě regulace zahrnuje i přepravu silničními vozidly realizovanou nepodnikatelsky (např. pro humanitární účely, v rámci činnosti zájmových spolků apod.), byť z kontextu dalších navazujících ustanovení vyplývá, že většina zakotvovaných povinností se týká silniční dopravy realizované v rámci podnikatelské činnosti. Z důvodové zprávy vládního návrhu novely, jež přepsala definiční ustanovení (zákon č. 150/2000 Sb. účinný od 1. 7. 2000), lze pouze dovodit, že zákonodárce neměl ambici právní regulaci v tomto zákoně vztahovat na čistě soukromé přepravy pro individuální potřebu (viz zvláštní část; k § 1).

[32] Z jazykové analýzy rozhodných ustanovení s přihlédnutím k jejich kontextu tedy nevyplývá, že by služba poskytovaná stěžovatelkou neměla představovat silniční dopravu. Z textu zákona vůbec neplyne, že by přepravou poskytovanou v rámci silniční dopravy muselo být jen přemísťování osob, zvířat či věcí z bodu A do odlišného bodu B, jak se stěžovatelka snaží ve své argumentaci podsouvat. Naopak široce pojaté definice naznačují, že zákonodárce hodlal pod pojem silniční doprava zahrnout co nejširší rozsah přepravních činností za využití vozidel. Historická metoda výkladu tento závěr částečně též podporuje, neboť vyjadřuje záměr ponechat mimo předmět regulace jen individuální dopravu (a přepravu vozidly ozbrojených sil). Široce pojatým formulacím zcela

pokračování

bezpochyby odporuje výklad, jenž by jen z důvodu zokruhování přepravy vyjímal v ostatních parametrech zcela srovnatelné přepravní služby z rámce regulovaných činností.

[33] Stěžovatelce ostatně nelze dát za pravdu ani v té části její argumentace, kde se snaží vymezit výslovně nedefinovaný pojem „přeprava“ odkazem na odbornou literaturu. Odkazovaná literatura se zabývá významovými rozdíly pojmů „přeprava“ a „doprava“ v běžném spisovném jazyce, od něž se ale z různých důvodů může právní užití těchto pojmů odlišovat. Stěžovatelka přitom pomíjí, že dílo, na které primárně odkazuje, se vedle toho zabývá i právním významem použité terminologie a posléze přímo na příkladu okružních vyhlídkových jízd v podkapitole 5.4.3 dochází k závěru, že výklad, podle něž se musí výchozí a cílové místo přepravy lišit, je absurdní, a to jak v rovině soukromoprávní (přepravní smlouva podle § 2550 občanského zákoníku; výjimku představuje jen zasílatelská smlouva podle § 2471 odst. 1 občanského zákoníku), tak veřejnoprávní, když uvádí, že *„není důvodu, proč by se měla v jiném právním postavení nacházet osoba, která je přepravována z místa A do místa B, oproti osobě, která je přepravována z místa A po určité trase, která bude zakončena opět v místě A. Postavení cestujících vůči dopravci v obou těchto případech musí být stejné, neboť bez ohledu na pohnutí, která cestujícího k uzavření smlouvy vedla, se stále jedná o přepravu cestujícího. Stejně dobře lze absurdní důsledky takového pojetí ukázat i v oblasti veřejného práva, totiž v právních předpisech, které upravují jednotlivá odvětví dopravy. Jako příklad lze použít zákon o dráhách, podle jehož § 2 odst. 4 se provozováním drážní dopravy rozumí (...) činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy (dále jen »doprovce«) a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob (...). Obratem právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, lze nepochybně rozumět právní poměr založený smlouvou o přepravě osoby. Vycházelo-li by se tedy z pojetí, že přeprava pojmově vyžaduje rozdílnost výchozího a cílového místa, a že tudíž nejde při okružní jízdě o smlouvu o přepravě, nemohla by se taková přeprava považovat ani za provozování drážní dopravy ve smyslu § 2 odst. 4 výše. Takový závěr by se ovšem přičil účelu veřejnoprávní úpravy dopravy, kterým je (obecně řečeno) zajištění plynulosti provozu a zejména bezpečnosti a ochrany osob i majetku. Je zřejmé, že tento účel je sledován (a musí být naplněn) jak u přeprav, které se končí v místě odlišném od výchozího, tak i u přeprav, u nichž bude cílové místo přepravy totožné s místem výchozím“* Frinta, O. *Smlouva o přepravě osoby v novém soukromém právu*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI). ASPI_ID MN221CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. Citované závěry odkazované odborné literatury, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, tudíž stanovisko stěžovatelky ve skutečnosti nepodporují.

[34] Zcela nepominutelným argumentem je pak i výklad teleologický, který také dává za pravdu žalovanému. Stěžovatelce lze přisvědčit snad jen v tom, že ochrana zákazníků před předražováním v oblasti taxislužby je také jednou ze složek regulace obsažené v zákoně o silniční dopravě. I když významná část této regulace se nachází též v cenových předpisech, zákon o silniční dopravě obsahuje v § 21 odst. 4 až 6 také řadu ustanovení, která posilují ochranu zákazníků před předražováním (byť jde spíše o pravidla mající bránit podvodným jednáním) např. v podobě požadavků na sdělení cenových podmínek přepravy před zahájením přepravy, viditelné zobrazování ceny na taxamtru, není-li cena písemně či elektronicky ujednána předem, předání písemného dokladu o přepravě

a vedení evidence jízd provozovatelem taxislužby. Mnohem důležitější je ovšem fakt, že tím se rozhodně regulace v zákoně o silniční dopravě (a tedy ani její cíl) nevyčerpává. V případě taxislužby je zde i řada dalších povinností, které mají v konečném důsledku chránit zákazníky ať již před nebezpečím plynoucím z nevhodného technického stavu použitého vozidla (požadavek na častější technické kontroly a na adekvátní kategorii vozidla, jež má sloužit přepravě osob) či osoby řidiče vozidla (věk, podrobně definovaná spolehlivost). Ačkoliv poskytování okružních jízd za předem avizované ceny (pomíne-li soud samotnou výši cen, která skutečně není zákonem o silniční dopravě regulována) cestující neohrožuje, jejich zájem bezpochyby může být dotčen, pokud by byli přepravováni nevyhovujícími vozidly (žalovaný trefně poukazoval na to, že v minulosti např. narazil i na případ, kdy pseudohistorické vozidlo zajišťující turistické projížďky městem bylo zapsáno jako sněžná rolba) nebo řidiči s rizikovou historií. Z hlediska účelu regulace tedy není v těchto oblastech žádný rozdíl mezi přepravou osob z místa A do místa B a jejich přepravou zakončenou v místě, jež bylo i místem výchozím. Výklad zastávaný stěžovatelkou je tak s ohledem na cíle regulace v zákoně o silniční dopravě neobhajitelný, a to ani s odkazem na to, že podléhá živnostenským předpisům. Tyto předpisy totiž srovnatelnou ochranu cestujícím přepravovaným stěžovatelkou neposkytují.

[35] Není tedy důvodu se dívat pohledem zákona o silniční dopravě odlišně na vyhlídkové jízdy poskytované na trase zakončené v jiném než výchozím bodě jízdy a na vyhlídkové jízdy, jejichž trasa je okružní a vrací se zpět do výchozího bodu. Přepravu nelze hodnotit jen podle toho, zda se výchozí a konečný bod cesty liší, nýbrž je třeba zohledňovat i to, že jejím smyslem může být i postupné přesouvání cestujících mezi jednotlivými destinacemi, které pro ně představují dílčí přepravní cíle, a to dokonce i tehdy, pokud v těchto dílčích cílech vozidlo neopouští, ale spokojí se s jejich zhlédnutím z pohodlí svého sedadla. Fakt, že v konečném výsledku cestující nebyli vyloženi na jiném místě, nijak nezpochybňuje to, že během poskytované služby cíleně docházelo k jejich přepravě. Jinými slovy, poskytovanou službu z regulace zákona o silniční dopravě nevyřazuje ani to, že v jejím případě platí, že cesta je cíl.

[36] Konečně žádný vliv na tyto závěry nemá ani skutečnost, že v průběhu přepravy byla uspokojována také potřeba zákazníků obeznámit se s pamětihodnostmi historického centra města a případně i jejich zájem svést se vozidlem, jež vypadá jako veterán, neboť tím není nijak zpochybněno, že souběžně byla uspokojována i jejich přepravní potřeba. Bez realizace přepravy mezi jednotlivými body na okružní trase by totiž stěžovatelka tyto souběžné potřeby cestujících z oblasti cestovního ruchu uspokojit nemohla.

[37] Tvrdí-li pak stěžovatelka, že vůbec neposkytovala přepravu, ale pouze zájemcům pronajímala vozidlo i s řidičem a že jen poskytovala službu cestovního ruchu, Nejvyšší správní soud musí upozornit na skutečnost, že tuto argumentaci neuplatnila včas v žalobní lhůtě u městského soudu. Důsledkem toho je, že tyto důvody kasační stížnosti nejsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustné a Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit, zda žalovaný správně vyhodnotil zjištěný skutkový stav, ani se vyjadřovat k otázce, zda případné podřazení poskytované služby zákonu o cestovním ruchu vylučuje, aby se na poskytovatele vztahovaly zároveň i povinnosti ze zákona o silniční dopravě.

pokračování

Odpovídající reakce se nicméně stěžovatelce dostalo v napadeném rozhodnutí, kde se žalovaný s těmito odvolacími námitkami vypořádal.

[38] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že poskytování služby vyhlídkové jízdy vozidlem určeným pro nejvýše 9 osob včetně řidiče je silniční dopravou a spadá pod zákonnou definici taxislužby podle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, třebaže jízda začíná i končí v tomtéž místě.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[40] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalobkyně) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec výkonu běžné úřední činnosti nevznikly. Ve výsledku tedy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. června 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu