

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaje) a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatele **A. M.**, zastoupeného advokátem Mgr. Petrem Kociánem, sídlem Revoluční 14, Nový Jičín, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 255/2019-32, za účasti **Nevyššího správního soudu**, jako účastníka řízení, a **Magistrátu hlavního města Prahy**, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Skutkové okolnosti případu a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále čl. 8 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 40 odst. 2 Listiny. Stěžovatel je toho názoru, že Nejvyšší správní soud postupoval v rozporu též s čl. 4 a čl. 90 Ústavy.

2. Za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal soudní spis vedený Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) a správní spis vedený Úřadem městské části Praha 1. Z obsahu těchto spisů a z podané ústavní stížnosti Ústavní soud zjistil zejména následující skutečnosti.

3. Správním rozhodnutím Úřadu městské části Praha 1 (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 4. 2016 č. j. UMCP1 054945/2016 (dále jen „správní rozhodnutí“) byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonával dne 24. 10. 2015 v době kolem 12.02 hod. na Smetanově nábřeží v Praze 1 práci řidiče taxislužby bez příslušného živnostenského oprávnění. Podkladem pro zahájení řízení o přestupku byl úřední záznam Městské policie hl. m. Prahy ze dne 24. 10. 2015 (dále jen „úřední záznam“), jehož obsahem bylo, že strážníci kontrolovali stěžovatele z důvodu stání jím řízeného vozidla na místě zákazu zastavení. Stěžovatel měl strážníkům sdělit, že pouze čeká na svého zákazníka. Do vozidla posléze nastoupila D. S. M., občanka USA. Z úředního záznamu Městské policie hl. m. Prahy a správního rozhodnutí vyplývá, že ta strážníkům sdělila, že si vozidlo objednala prostřednictvím aplikace Uber. Strážníci si poté pořídili fotografie obrazovky jejího mobilního telefonu s touto aplikací a vzápětí i fotografie displeje mobilního

telefonu stěžovatele. Podle úředního záznamu stěžovatel strážníkům sdělil, že si prostřednictvím aplikace Uber přivydělává k důchodu jako řidič a nevěděl o tom, že jde o taxislužbu. Ze správního rozhodnutí vyplývá, že při dokazování vycházel správní orgán zejména z úředního záznamu, oznámení o přestupku, pořízené fotodokumentace a svědeckých výpovědí zasahujících strážníků. Správní orgán prvního stupně udělil stěžovateli za výše uvedený přestupek pokutu ve výši 15 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu přepravy osob vozidly podle § 2 odst. 9 a 10 písm. a) zákona o silniční dopravě, a to na dobu šesti měsíců.

4. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel odvolání, které Magistrát hlavního města Prahy (dále též „odvolací správní orgán“) rozhodnutím ze dne 5. 5. 2016 č. j. MHMP 803130/2016 zamítl. V odvolání stěžovatel namítal zejména to, že byl nepřipustně „odsouzen za pokus spáchání přestupku a nikoliv za dokonáný skutek“, a dále, že se o práci řidiče taxislužby pouze pokusil, ale nevykonal ji. Podle odvolacího správního orgánu však nešlo o pokus přestupku, ale o dokonáný přestupek, jelikož přeprava vozidlem taxislužby byla zahájena již přijetím objednávky stěžovatelem prostřednictvím mobilní aplikace služby Uber.

5. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu stěžovatel napadl správní žalobou podanou u městského soudu, který ji rozsudkem ze dne 27. 6. 2019, č. j. 2 A 40/2016-44, zamítl. Žalobní bod stěžovatele mířil na nesprávné právní posouzení předmětného skutku, který podle něj nešlo posoudit jako dokonáný přestupek. Stěžovatel zdůraznil, že k přepravě žádné osoby nedošlo, a že „*přistavení vozidla kamkoliv je jen přípravným jednáním pro poskytnutí servisu taxislužby a nikoliv samotným výkonem taxislužby*“. Městský soud odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, podle níž přeprava poskytovaná na podkladě platformy Uber představuje službu v oblasti dopravy, resp. výkon taxislužby. Stěžovatel podle názoru městského soudu nesprávně vykládá pojmy „*výkon práce řidiče taxislužby*“ a „*poskytnutí přepravy*“. Městský soud s odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 11. 1996, č. j. 7 A 43/94, uvedl, že pod pojmem „*vykonávat přepravu*“ (nedokonavý slovesný vid) uvedeným ve skutkové podstatě přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě je třeba rozumět již zahájení přepravy, k čemuž fakticky došlo nastoupením zákazníka do vozidla. Na námitku stěžovatele, že nedošlo ani k soustavnému jednání, pak městský soud mimo jiné uvedl, že „*bylo-li by třeba k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku soustavné jednání, jak naznačuje žalobce, tedy soustavné vykonávání přepravy osob, nebylo by takřka možné takovou činnost postihnout, protože by správní orgán měl jen mizivou šanci takové jednání prokázat*“.

6. Stěžovatel se kasační stížností obrátil na Nejvyšší správní soud, v níž namítal nesprávnost posouzení právní otázky městským soudem, nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a (poprvé) rovněž procesní vady v řízení před správním orgánem. Zejména zdůraznil, že nedokonavý slovesný vid „*vykonává*“ obsažený ve skutkové podstatě přestupku podle § 24e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, nutně předpokládá opakované nebo trvající jednání, což stěžovateli nebylo prokázáno. Odkazuje přitom na judikaturu samotného Nejvyššího správního soudu a uvedl, že podstatně starší judikatura Vrchního soudu v Praze, citovaná městským soudem, není na jeho případ použitelná. Stěžovatel dále tvrdil, že žádný proces přepravy zahájen nebyl, popř. že šlo nejvýše o přípravu či pokus přestupku, které však nejsou u tohoto přestupku trestné. Dále poukázal na to, že strážníci Městské policie hl. m. Prahy neměli žádné oprávnění provádět jakékoliv dožadování k poskytnutí telekomunikačních zařízení za účelem pořízení fotografií a neprovedli výslech dalších svědků. Pokud jde o vyjádření zákaznice stěžovatele zachycené v úředním záznamu, šlo o občanku USA, která podle něj vůbec nebyla schopna pochopit, o co ji strážníci žádají. Úřední záznam navíc byl použit jako důkaz v přestupkovém řízení, což je podle stěžovatele nezákonné.

7. Napadeným rozhodnutím Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, když zejména uvedl, že „*stěžovatelem konstruované kasační námitky [...] nejsou věcnou polemikou*

s právními závěry městského soudu, ale spíše snahou o opakovaný přezkum rozhodnutí stěžovatele [...] Za této situace považuje za dostatečné pouze stručně shrnout, proč nejsou námitky stěžovatele důvodné, neboť v zásadě všechny již byly stěžovateli vysvětleny městským soudem“. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že „meritem projednávané věci je posouzení, zda lze činnost stěžovatele po právní stránce kvalifikovat jako výkon práce řidiče taxislužby“ (bod 25 odůvodnění rozsudku). Na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem kladně, a to i ve vazbě na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 12. 2017 ve věci *Uber Spain* sp. zn. C-434/15 a nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel uvádí, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení výše zmíněných ustanovení Ústavy, jakož i jeho základních práv, která jsou zaručena ve shora uvedených ustanoveních Listiny.

9. Důkazy provedené správním orgánem prvního stupně považuje stěžovatel v konečném důsledku za nezákonné. Nejvyšší správní soud se prý vůbec nezabýval námitkou, že použití úředního záznamu, resp. záznamu o podání vysvětlení jako důkazu, je nepřípustné a v rozporu s § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak se nevyjádřil ani k námitce, že strážníci neměli žádné oprávnění k tomu dožadovat se poskytnutí telekomunikačních zařízení. Stěžovatel zdůrazňuje, že správní orgány při prokázání viny vycházely *de facto* pouze z tohoto úředního záznamu a „zprocesovaných“ svědeckých výpovědí strážníků, kteří tento úřední záznam sepsali. Navíc správní orgány neprovedly ani důkaz výpovědi „domnělé cestující“ či daty z mobilní aplikace Uber. To je tím spíše nepřípustné v situaci, kdy řízení o přestupku představuje řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“).

10. Nejvyšší správní soud stěžovatele údajně lakonicky „odbyl“ tím, že nepřináší otázku, která by již nebyla v předchozím řízení zodpovězena a uzavřena. Stěžovatel přitom tvrdí, že v kasační stížnosti reagoval na konkrétní závěry městského soudu. Podle stěžovatele žádná přeprava z jeho strany neproběhla, tím spíše nebyl naplněn znak soustavnosti a opakovanosti. Stěžovatel upozornil, že Nejvyšší správní soud měl povinnost alespoň ve stručnosti reagovat na všechny jeho relevantní námitky. To, že tak Nejvyšší správní soud nečinil, považuje stěžovatel za protiústavní zásah do práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

III. Procesní podmínky řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti

12. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že námitky stěžovatele byly řádně vypořádány správními orgány i soudy. Skutkový stav byl náležitě zjištěn; ostatně sám stěžovatel v podaném vysvětlení potvrdil, že je řidičem Uberu. Ve vztahu k povaze služby Uber, účastník řízení vycházel z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Ústavního soudu. Skutečnost, že zahraniční klientka nakonec využila jiné vozidlo, je bezpředmětná. Pouze v rovině tvrzení jsou pak spekulace stěžovatele o možném svévolném jednání policistů. Podle účastníka řízení není žádný důvod pochybovat o obsahu úředního záznamu a výpovědí policistů, přičemž při hodnocení tohoto důkazu Nejvyšší správní soud nevybočil z rámce své konstantní judikatury.

13. Magistrát hl. m Prahy jako vedlejší účastník sdělil, že stěžovatel nebyl z jeho strany žádným způsobem zasažen ve svých ústavně zaručených právech, odvolací řízení proběhlo v souladu se zákony a skutkový stav byl prokázán bez důvodných pochybností.

14. S ohledem na okolnost, že vyjádření účastníka řízení i vedlejšího účastníka neobsahovala žádné argumenty, které by byly stěžovateli neznámé, nepovažoval Ústavní soud za účelné mu je zasílat k případné replice.

V. Změna soudce zpravodaje

15. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. S jeho návrhem na rozhodnutí se však III. senát při předběžném projednání věci dne 3. 11. 2020 neztotožnil. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je Ústavní soud oprávněn jen tehdy, kdyby porušily ústavně zaručená práva stěžovatele.

17. Po seznámení se s podstatou stížnostních námitek a obsahem vyžádaných spisů však dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná, jelikož k porušení základních práv stěžovatele napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu nedošlo.

18. Úvodem Ústavní soud připomíná, že je zásadně vázán petitem ústavní stížnosti, kterým stěžovatel požaduje zrušení toliko napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu nemůže Ústavní soud přezkoumávat další rozhodnutí vydaná v této věci; tzn. rozhodnutí městského soudu a obou správních orgánů.

19. Současně však Ústavní soud setrvale uvádí (z poslední doby viz např. náleze ze dne 11. 8. 2020, sp. zn. III. ÚS 1121/20), že jeho úkolem je hodnotit přezkoumávaný proces jako celek, nikoliv jen jeho některé segmenty, tzn. přihlíží k závažnosti eventuálních pochybení v postupu obecných soudů a k jejich dopadu na celkový výsledek řízení, neboť právo na soudní ochranu, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. *„Samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces, ale teprve takové porušení objektivních procesních pravidel, které by skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu“* [srov. např. náleze sp. zn. I. ÚS 566/07 ze dne 5. 8. 2009 (N 176/54 SbNU 209); či náleze sp. zn. IV. ÚS 1796/11 ze dne 18. 10. 2011 (N 178/63 SbNU 69)].

20. V případě subjektivního práva na soudní ochranu je tudíž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé. Proto jedním z kritérií úspěšného uplatnění ústavní stížnosti je i její racionalita. *„Zásah do základních práv stěžovatele tak musí dosahovat jistého stupně intenzity, způsobilého přivodit změnu rozhodnutí obecných soudů“* [srov. náleze sp. zn. II. ÚS 169/09 ze dne 3. 3. 2009 (N 43/52 SbNU 431)]. Naopak tam, kde by realizace procesního oprávnění účastníka nemohla přinést příznivější rozhodnutí ve věci, resp. tam, kde nelze takovou změnu s přihlédnutím ke všem okolnostem daného řízení oprávněně očekávat, bylo by nepřijatelným a z ústavního hlediska nepřijatelným formalismem přistoupit ke kasaci takového rozhodnutí obecného soudu. Proto Ústavní soud respektuje princip minimalizace zásahů do rozhodovací praxe obecných soudů, neboť ve svém rozhodování zachovává zdrženlivost při zásazích, které by byly

motivovány pouze nesouhlasem s odůvodněním či obecně s právními a skutkovými závěry obecných soudů.

21. V této věci připomíná Ústavní soud tato obecnější východiska zejména proto, že petit ústavní stížnosti brojí výhradně proti napadenému rozsudku Nejvyššího správního soudu, jehož odůvodnění jistě mohlo být podrobnější a mohlo pečlivěji reagovat na jednotlivé stížnostní námitky. Současně však nelze přehlédnout, že v daném případě se všechny čtyři orgány veřejné moci (tzn. správní orgány prvního a druhého stupně, městský soud a Nejvyšší správní soud) zcela shodly na skutkovém i právní posouzení této věci. Pokud proto za této situace Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku především odkázal na právní závěry učiněné v předchozím řízení a neopakoval je (viz zejména bod 33), nelze v tomto postupu spatřovat jeho pochybení či dokonce protiústavnost. Úkolem obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, totiž není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví „vlastními slovy“. Pokud proto uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivě a logicky vyřešily již dříve a soud vykonávající přezkoumání se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval.

22. Pokud proto Nejvyšší správní soud neshledal v závěrech učiněných (zejména) městským soudem žádné procesní či věcné deficity, postupoval racionálně a hospodárně, když na ně v plném rozsahu „jen“ odkázal. Obě rozhodnutí správních soudů je totiž nutno číst jako celek a nevytrhávat izolovaně pouze jedno z nich. Tento izolovaný postup by ostatně odporoval i samotné podstatě řízení o kasační stížnosti, založené na zásadě koncentrace řízení (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřijatelná, opírá-li se jen „o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“). Jinak řečeno, je-li řízení o kasační stížnosti založeno na tom, že Nejvyšší správní soud přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského soudu zásadně jen z těch důvodů (žalobních bodů), které stěžovatel řádně uplatnil již v žalobním řízení, a Nejvyšší správní soud shledá, že všechny tyto žalobní body vypořádal krajský soud zákonným způsobem, logicky a dostatečně přesvědčivě, není nutné po něm požadovat, aby toto vypořádání, na něž pouze odkázal a s nímž se tedy plně ztotožnil, znovu opakoval. Ostatně i samotný stěžovatel v ústavní stížnosti spatřuje pochybení Nejvyššího správního soudu v tom, že ve věci nezjednal nápravu, byť to bylo v jeho možnostech a „postup správních orgánů a Městského soudu v Praze byl nezákonný“ (bod 39).

23. Jakkoliv proto lze stěžovateli přisvědčit v tom, že Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku do určité míry pochybil tím, když se nijak nevymezil proti právním závěrům plynoucím z jiných rozsudků stejného soudu (body 11 - 12 kasační stížnosti; v bodu 13 je dále citováno rozhodnutí městského soudu, které ale pro Nejvyšší správní soud není závazné ve smyslu nutnosti aktivovat rozšířený senát pro jeho překonání), nemůže tento deficit zpochybnit ústavnost daného řízení jako celku. Z obsahu právních vět ve dvou odkazovaných rozsudcích se totiž podává, že se týkaly zcela odlišné právní úpravy (šlo o správní postih za poskytování zdravotních služeb a za přerušení podzemního kabelu) a je tak zjevná skutková a právní rozdílnost mezi nyní posuzovaným případem a případy řešenými v odkazovaných rozsudcích.

24. Ústavní soud dále podotýká, že pokud jde o námitky stěžovatele zpochybňující samotné řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně (body 10 a násl. ústavní stížnosti), resp. procesní stránku věci (včetně dokazování), tato správní rozhodnutí stejně jako rozsudek městského soudu stěžovatel nyní posuzovanou ústavní stížností vůbec nenapadl a Ústavnímu soudu proto nepřísluší je věcně přezkoumávat, jelikož – jak je opakovaně zmíněno – stěžovatel brojí ústavní stížností výhradně proti rozsudku Nejvyššího správního soudu.

25. Pokud pak v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že správní spis poskytuje jednoznačnou oporu pro závěry správních orgánů, resp. že zbývající kasační námitky nepřinášejí žádnou otázku, která by nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena, Ústavní soud z obsahu vyžádaného soudního spisu především zjistil, že tyto námitky stěžovatel neuplatnil ve správní žalobě ze dne 9. 5. 2016 (tvrdil v ní pouze nedokonání vytykaného jednání a popřel, že by taxislužbu poskytoval soustavně), nýbrž poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Již proto se jimi ovšem Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat a v jeho postupu proto zdejší soud v tomto ohledu nemůže za dané situace spatřovat žádné – tím méně protiústavní – pochybení.

26. Lapidárně řečeno, platí-li v soudním řízení správním zásada koncentrace řízení a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti coby mimořádném oprávněném prostředku přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, může je zrušit pouze tehdy, shledá-li v něm protizákonnost či vady řízení. V rámci řízení o správní žalobě však musí žalobce dát krajskému soudu procesní prostor, aby se věcně zabýval a případně vyhověl uplatněným žalobním bodům. V případě, kdy ale určitou námitku vůbec neučiní předmětem řízení u krajského soudu, nedává žádný rozumný smysl následně kasační stížností požadovat zrušení rozhodnutí krajského soudu jako vadného jen proto, že žalobě nevyhověl z důvodů, které však (pro opomenutí samotného žalobce) nebyl oprávněn věcně zkoumat.

27. Část argumentace, obsažené v ústavní stížnosti (část III.a a část III.b) a týkající se tvrzených vad správního řízení, je proto již z tohoto důvodu nedůvodná.

28. Ústavní soud dále uvádí, že v nyní posuzované věci byl stěžovatel správním orgánem uznán vinným z přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v tehdy účinném znění. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustila fyzická osoba tím, že „v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby“, přičemž podle § 21c zákona o silniční dopravě platí, že „práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby“.

29. V řízení, předcházejícím podání nyní posuzované ústavní stížnosti, bylo zjištěno, že stěžovatel dne 24. 10. 2015 stál se svým vozidlem na zákazu zastavení a na svoji obranu strážníkům poukazoval na to, že je řidičem Uber, má s ním smlouvu a čeká na zákazníka, což doložil zprávou z mobilu, kterou umožnil strážníkům městské policie si ofotit. Klientka skutečně přišla, nasedla do vozu, poté však z něj vystoupila. Z fotek displeje stěžovatelova mobilu je také patrné, že v daný den obdržel stěžovatel 4 peněžní částky z Uber, označené jako „výdělek za cestu“, a to celkem 508 Kč s přesným uvedením času, a že dostával zprávy a pokyny od dispečinku. Na místě stěžovatel vypověděl, že pro Uber pracuje přibližně měsíc a takto si přivydělává k důchodu. To nepopřel ani v písemném vyjádření ze dne 2. 3. 2016 a ani později. Před správním orgánem I. stupně proběhla dvě ústní jednání; na první se stěžovatel bez omluvy nedostavil, na druhém odmítl vypovídat (za přítomnosti advokáta).

30. 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 celkého 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). Vyvodil-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 svojí 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).

31. 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 vytykaného přestupku.

32. 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 uhrazena 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.

33. 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.

34. Nad tento rámeček 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.

35. 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.

36. Závěrem proto Ústavní soud konstatuje, že neshledal v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu porušení tvrzených ústavně zaručených práv stěžovatele, a proto ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl jako nedůvodnou.

37. Takto rozhodl bez přítomnosti účastníků a bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 10. listopadu 2020

Jiří Zemánek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. III. ÚS 1889/20

Podle § 22 zákona o Ústavním soudu zaujímám toto odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu:

1. Nesouhlasím se zamítnutím ústavní stížnosti, neboť mám za to, jí mělo být vyhověno pro porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Výraz „vykonává“ obsažený ve skutkové podstatě přestupku dle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě představuje nedokonavý slovesný vid. Již v dřívějších rozhodnutích Nejvyšší správní soud shledal, že tento výraz značí opakovanost, resp. soustavnost nebo trvalost určité činnosti. V rozsudku ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003-51 Nejvyšší správní soud konstatoval, že nedokonavým videm vyjádřeným „*slovem 'porušuje' zákonodárce mínil jednání opakované nebo trvajících, nikoli jednání jednorázové, předsevzaté a také dokonané přerušením podzemního kabelu. V takovém případě by zákon musel užít slova „poruší“, stejně tak jako dokonavého slovesného vidu použil v § 97 u jiných sankčních ustanovení, kde zřetelně mířil na skutek naplněný jediným jednáním ('připojí zařízení', 'použije zařízení', 'neoznámila, že uvede na trh', 'neoznačí zařízení', 'zneužila schvalovací značku'), naproti tomu tam, kde pojmově půjde o čin trvací nebo o jednání, které má být sankcionováno teprve při opakování, užívá zákon odpovídajícího tvaru 'vystavuje na veletržích', 'provokuje vysílací zařízení', 'vykonává činnosti bez licence', 'nepřispívá na účet univerzální služby' atp.“ Stejně tak v rozsudku ze dne 8. 6. 2017 č. j. 1 As 50/2017-32 Nejvyšší správní soud uvedl, že „*skutková podstata správního deliktu, za jehož spáchání byla žalobkyně postihnuta, ve svém gramatickém vyjádření používá vid nedokonavý (tj. kdo „poskytuje“ zdravotní služby bez oprávnění, nikoli „poskytne“)... Poskytování tzv. homeopatického poradenství však může být trestáno pokutou jako správní delikt... pouze pokud správní orgány v dostatečném rozsahu zjistí konkrétní skutkové okolnosti případu a pokud půjde o soustavnou a opakovanou činnost“.* K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 3. 2018 č. j. 10 As 298/2016-24.*

3. Stěžovatel ve své kasační stížnosti zřetelně poukázal (srov. její body 11 a 12) na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k výkladu skutkových podstat přestupků (dříve správních deliktů) obsahujících nedokonavý slovesný vid. Z této judikatury přitom vyplývá přesně opačný závěr, než jaký dovodil městský soud, jehož rozhodnutí stěžovatel napadl kasační stížností. Nejvyšší správní soud se však s touto argumentací stěžovatele nikterak nevypořádal. Pouze předeslal, „*že se s posouzením městského soudu ztotožňuje“.* Tím fakticky aproboval právní závěr městského soudu, podle něhož platí, že „*bylo-li by třeba k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku soustavné jednání, jak naznačuje žalobce, tedy soustavné vykonávání přepravy osob, nebylo by takřka možné takovou činnost postihnout, protože by správní orgán měl jen mizivou šanci takové jednání prokázat“.*

4. Výše uvedený postup Nejvyššího správního soudu podle mého názoru představuje neodůvodněné, ne-li svévolné odchylení se od dřívější vlastní judikatury. Senátní většina v bodu 23 odůvodnění sama přiznala, že „*Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku do určité míry pochybil tím, když se nijak nevymezil proti právním závěrům plynoucím z jiných rozsudků stejného soudu“*, avšak tento deficit podle ní nemůže zpochybnit ústavnost daného řízení jako celku. Důvod má podle ní spočívat v tom, že se výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu týkala právních úprav podle jiných právních předpisů a je zde proto „*zjevná skutková a právní rozdílnost mezi nyní posuzovaným případem a případy řešenými v odkazovaných rozsudcích“.* Ona „*zjevná právní rozdílnost“* zde však podle mého názoru

přítomna není. Ve všech případech totiž šlo o výklad skutkových podstat přestupků obsahujících nedokonavý slovesný vid. Obzvláště z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003-51 je dále patrný jednoznačný přesah judikaturního závěru do správního trestání i v dalších oblastech veřejné správy. Chtěl-li se Nejvyšší správní soud od této dřívější judikatury odchýlit, měl věc předložit rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 soudního řádu správního). Měl-li Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelem citovaná judikatura (prostřednictvím níž zpochybňoval právní závěry městského soudu) nebyla na jeho věc vůbec použitelná, bylo jeho povinností „vyložit, z jakého důvodu tomu tak má být, v jakém konkrétním aspektu se tehdy posuzovaný případ odlišuje od aktuálně řešeného a rovněž proč má jít o právně relevantní rozdíl, pro který nelze stávající právní názor tam vyslovený na souzenou věc použít“ [nález ze dne 12. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 119/14 (N 3/80 SbNU 35)].

5. Lze se ztotožnit s nálezem v tom, že „úkolom obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, totiž není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví „vlastními slovy“. Pokud proto uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivé a logicky vyřešily již dříve a soud vykonávající přezkum se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval“ (bod 21). Poukazuje-li však stěžovatel na zcela konkrétní rozpor právního závěru městského soudu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (kterou městský soud ve svém rozhodnutí žádným způsobem nezohlednil), nepředstavuje odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – co do (ne)použitelnosti této judikatury na případ stěžovatele – *pouhé převyprávění téhož odůvodnění vlastními slovy*. Odůvodnění rozhodnutí městského soudu navíc nelze z řady dalších důvodů (vedle pomnutí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu) pokládat za *přesvědčivé a logické*. V takovém případě se měl Nejvyšší správní soud předmětným stížnostním bodem zabývat, resp. námitku stěžovatele vypořádat (přiměřeně srov. nálezy ze dne 30. 10. 2006 sp. zn. I. ÚS 74/06, ze dne 6. 3. 2008 sp. zn. I. ÚS 1726/07 a ze dne 17. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 3184/07).

6. Nejvyšší správní soud se v odůvodnění svého rozhodnutí 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 Evropské unie a nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17. Potud Nejvyšší správní soud postupoval ústavně slučitelným způsobem. Následně se však měl, jak již bylo výše uvedeno, v mezích stížnostních bodů zabývat i výkladem § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, resp. použitelností judikatury citované stěžovatelem v kasační stížnosti, a to právě v reakci na výklad uvedeného ustanovení provedeného městským soudem, který předmětnou judikaturu žádným způsobem nezohlednil. Již tato skutečnost je ve světle výše uvedených judikaturních závěrů sama o sobě důvodem pro kasační zásah Ústavního soudu.

7. Považuje-li senátní většina argumentaci stěžovatele založenou na rozlišování dokonavého a nedokonavého slovesného vidu za „*přepjatě formalistickou*“ a tím nepřipustnou, fakticky tím zpochybňuje i judikaturu Ústavního soudu, které toto rozlišování rozhodně není cizí (srov. např. nález ze dne 28. 8. 2001 sp. zn. IV. ÚS 146/01 (N 129/23 SbNU 241)). Nedomnívám se, že použitím výkladových metod zmíněných (avšak neuplatněných) v bodu 35 *in fine* odůvodnění nálezu, bylo v daném případě možno dospět k závěru, že stěžovatel skutečně naplnil skutkovou podstatu přestupku. Z novelizace ustanovení zakotvujícího skutkovou podstatu daného přestupku zmíněné v bodu 34 odůvodnění nálezu (nahrazení slova „*vykonává*“ slovem „*vykoná*“) je patrné, že zákonodárce si byl nevhodnosti předchozí právní úpravy dobře vědom. Umožňovala-li snad podle senátní většiny předmětná právní norma v důsledku (jazykově)

nejednoznačného vymezení skutkové podstaty přestupku vícero výkladů, pak by tato nedůslednost měla jít k tíži státu, neboť „*nabízí-li se výklad výhodný pro stát a další výhodný pro adresáty právní regulace, je třeba dát přednost výkladu ve prospěch adresátů právní regulace...*“ [nález ze dne 27. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 2264/13 (N 47/72 SbNU 531)]. Není žádný důvod, aby výše uvedený argument *in dubio mitius* používal Ústavní soud pouze v oblasti práva trestního (a rovněž daňového), když řízení o přestupcích podléhá z hlediska ústavní ochrany ve své podstatě stejnému režimu jako trestní řízení (nálezy ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07) a zpravidla též spadá do jádra pojmu trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a další proti Nizozemsku* s přihlédnutím k rozsudkům ze dne 23. 11. 2006 ve věci *Jussilla proti Finsku* a ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotuchin proti Rusku*).

8. Je pravdou, že stěžovatel měl ještě ve fázi před zahájením přestupkového řízení sdělit, že si prostřednictvím UBERu zhruba měsíc přivydělává peníze k penzi. Stejně tak je pravdou, že strážníci pořídili fotografie aplikace UBER (konkrétně dané „jízdy“ a přehledu z téhož dne). Skutek, pro který však byl stěžovatel uznán vinným, byl ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezen jako jedna konkrétní „jízda“ v přesně stanovený čas. Z popisu skutku obsaženého ve výroku správního rozhodnutí [§ 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] nevyplývá ani náznak opakovanosti či dokonce soustavnosti jednání stěžovatele. Byť byl úřední záznam o podání vysvětlení stěžovatele určitým způsobem „reprodukován“ v odůvodnění rozhodnutí o přestupku, nelze odhlédnout od toho, že usnesením rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008 č. j. 2 As 34/2006-73 se samotný Nejvyšší správní soud odchýlil od dřívější judikatury založené na koncepci jednoty výroku a odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Současně pomímám, že úřední záznam o podání vysvětlení nebylo možno podle § 137 odst. 4 správního řádu použít jako důkaz. Souhlasím totiž se senátní většinou, že námitky stěžovatele zpochybňující samotné řízení o přestupku (resp. proces dokazování) nemohly založit důvodnost ústavní stížnosti z důvodů uvedených v bodech 24 až 27 odůvodnění nálezu.

9. Správní orgány i obecné soudy dospěly k nepřilíš přesvědčivě odůvodněnému závěru, že se stěžovatel dopustil dokonání přestupku, nikoliv tedy jeho pouhé přípravy či pokusu, jak tvrdí rovněž v ústavní stížnosti. Z bodu 35 odůvodnění nálezu však vyplývá, že senátní většina (správně) považuje skutek vymezený ve výroku rozhodnutí o přestupku (tj. konkrétní jízdu) za pouhý pokus (!). Zcela však v odůvodnění nálezu pominula, že pokus přestupku je trestný pouze tehdy, pokud tak stanoví zákon (§ 6 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky), což pro předmětnou skutkovou podstatu zákon o silniční dopravě (ani zákon jiný) nestanovuje. Současně nešlo ani o tzv. předčasně dokonání přestupku, popř. přestupku, v jehož skutkové podstatě je obsažen termín „pokusí se“ (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 108). Pouhý pokus tohoto přestupku tak nebyl trestný. Na tuto skutečnost však senátní většina vůbec nereaguje, resp. ji zcela obchází (s ohledem na východiska uvedená výše v předchozím bodu) nepřijatelným závěrem, že pokus konkrétní přepravy je zde „*jen indikátorem dlouhodobější činnosti stěžovatele pro společnost Uber, nikoliv ojedinělou událostí*“ a vedl tak k naplnění skutkové podstaty přestupku.

10. Z uvedených důvodů měl Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušit.

V Brně dne 10. listopadu 2020

Radovan Suchánek