



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. Š.**, zastoupen JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360/47, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12/2222, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, č. j. 7 Ca 236/2004 – 43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, č. j. 7 Ca 236/2004 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 10. 2007, č. j. 7 Ca 236/2004 – 43, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru silniční a veřejné dopravy (dále jen „ministerstvo“), ze dne 8. 11. 2004, č. j. 167/2004-110-TAXI/2, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, ze dne 14. 6. 2004, č. j. MHMP-57011/2004/DOP-03/Hj-roz., o uložení pokuty ve výši 250 000 Kč stěžovateli za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), tak, že se mu ukládá pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. b), odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, neboť jako provozovatel taxislužby dne 19. 4. 2004 při kontrolní jízdě vozidlem taxislužby SPZ ALA 42-76, evidenční číslo 26-A009, v rozporu s ustanovením § 21 odst. 2 a 3 citovaného zákona nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., a že nezajistil, aby byl ve vozidle a) záznam o době řízení vozidla a bezpečnostních přestávkách (porušení ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě), b) originál nebo úředně ověřený platný doklad o tom, že se podrobil pravidelné lékařské prohlídce a že je podle výsledku této prohlídky zdravotně způsobilý k řízení motorových vozidel (porušení ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 1 a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb.). Městský soud v odůvodnění rozsudku

vedl, že z výroku napadeného správního rozhodnutí je dostatečně zřejmé, jaké konkrétní povinnosti stěžovatel porušil (včetně právní kvalifikace) a že mu uložená pokuta byla uložena v zákonném rozsahu. Nebylo tedy žádného důvodu k aplikaci ustanovení § 4 a § 9 odst. 3 zákona o silniční dopravě, resp. k nezbytnosti naplnění podmínek uvedených v těchto ustanoveních. V odůvodnění rozhodnutí správní orgánů obou stupňů jsou uvedeny v dostatečném rozsahu i podklady, které vedly k již uvedenému skutkovému i právnímu závěru. Neobstojí proto námitka, že tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Protokoly pořizené ve správním řízení obsahují potřebná skutková zjištění a podstatné okolnosti skutečnosti, v nichž je i uvedeno, které konkrétní právní povinnosti stěžovatel svým jednáním porušil. Není přitom nutné, aby osoby, jež předmětné protokoly vyhotovily, byly dále blíže konkretizovány. Zcela proto postačí, že uvedené protokoly byly podepsány příslušnými konkrétními zaměstnanci. Z nich pak vyplývá, že kontrola byla prováděna více pracovníky za součinnosti policie a že byla provedena i potřebná fotodokumentace. Podstatou protokolu o výkonu dozoru při provozu taxislužby není vyčerpávající právní kvalifikace deliktního jednání, ale zachycení a popsání konkrétních skutkových zjištění zpravidla na místě samém. Z tohoto hlediska ovšem protokoly ob stojí. Opodstatněné není ani tvrzení stěžovatele, že měl příslušné doklady ve vozidle a při výkonu dozoru je nemohl nalézt. Je totiž jeho zákonnou povinností (§ 3 odst. 2 a § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě), aby při provádění dozoru předložil záznam o provozu vozidla, a tím hodnověrně prokázal plnění zákonných povinností. Nevýznamná je i okolnost, že měl problémy se založením pásky do taxametru. Pro právní posouzení věci je rozhodné, že stěžovatel nevydal vůbec žádný doklad o zaplacení jízdného, tedy ani ručně vypsanou stvrzenku s náležitostmi podle ustanovení § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „prováděcí vyhláška“). Za nepodstatnou označil městský soud argumentaci stěžovatele, že mu nebylo prokázáno vědomé oklamání zákazníka. Uložený postih totiž není založen na zavinění, ale je koncipován na principu objektivní odpovědnosti za porušení zákonných povinností. V souladu se zákonem jsou důvody, které vedly ministerstvo ke snížení pokuty i správní úvaha o její výši. Výše uložené pokuty není v rozporu ani s judikaturou Ústavního soudu, protože nedošlo k ekonomické likvidaci stěžovatele, který nadále podniká ve stejném oboru.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nevycházejí ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci a že se městský soud v tomto směru řádně nezabýval jeho námitkami. Jde zejména o námitku, že správní orgány rozhodovaly o uložení pokuty podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, které je však možno aplikovat jen v případech nedodržení podmínek pro provozování taxislužby stanovených výlučně tímto zákonem. Těmito podmínkami jsou však jen obecné podmínky uvedené v ustanovení § 4 a § 9 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) citovaného zákona proto v předmětné věci nemělo být použito, neboť nedopadá na jednání jemu přičítané. Ostatní případy jsou tedy podřazeny jiným sankčním ustanovením zákona o silniční dopravě. Správní orgány ani městský soud se nevypořádaly ani s námitkou, že nevydání dokladu z taxametru bylo ve skutečnosti způsobeno nutností výměny pásky v taxametu a že právě v tomto mezidobí (při výměně pásky do ukončení její výměny a vydání pásky) mu „zákazníci“ utekli. Ostatně na tyto cestující ještě volal, což museli slyšet i kontroloři. Tito cestující, údajně pracovníci Magistrátu hlavního města Prahy, však nebyli vyslechnuti jako svědci, ačkoliv tomu nic nebránilo. Jestliže se tedy konečné správní rozhodnutí opírá o konstatování, že „lze jednoznačně prokázat a svědecky doložit, že při nabízení přepravní služby nebyl vydán doklad z tiskárny taxametru“, nemá tento závěr oporu v proběhlém správním řízení. Neprovedením svědeckých výpovědí proto správní orgány pochybily. Bez těchto výpovědí nelze ani bezpečně vyvrátit jeho obranu. Navíc přímo z protokolu o cenové kontrole č. 719/2004 vyplývá, že taxametr jím byl řádně obsluhován (obsahuje tvrzení, že se na něm zobrazila částka 253 Kč, kterou cestující na něm viděli). Konečně i účtovaná částka byla uplatněna v účetnictví. Městský soud za této

důkazní situace tudíž pochybil v tom, že se nevypořádal s jeho návrhy na doplnění dokazování v řízení před soudem (výslech pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy, kteří měli provést předmětnou jízdu dne 19. 4. 2004). Pouhé konstatování městského soudu, že důkazy neprováděl pro nadbytečnost, vedlo ke zkrácení jeho práv, a v důsledku toho nebyl ani dostatečně zjištěn skutkový stav věci (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Správní orgány při stanovení pokuty nepřihlédly k jeho osobním, majetkovým a rodinným poměrům tak, aby měla její výše preventivní a výchovný účinek. Městský soud také nesprávně posoudil výši stanovené pokuty, která je pro něho nejen nepřiměřená, ale také likvidační. Dostatečně se nezabýval jeho návrhem na moderaci trestu, tj. návrhem na snížení pokuty nebo upuštění od ní. Není přílehlavé ani jeho konstatování, že je jako dopravce stále činný v daném oboru podnikání – taxislužba, ačkoliv si touto činností ve skutečnosti pouze přivydělává ke starobnímu důchodu ve výši 7 935 Kč. Městský soud v tomto směru nezohlednil ani další významné a namítané skutečnosti, např. že platí za bydlení v nájemním bytě částku 4000 Kč měsíčně, že se jednalo o jeho prvotní provinění a že má veškeré potřebné doklady pro výkon taxislužby ve vozidle (viz protokol ze dne 7. 5. 2004, č. 049/2004). Nerespektováním uvedeného bylo proto zasaženo do jeho majetkových práv takovou intenzitou, že došlo i k porušení čl. 1 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. V tomto směru nebyl správními orgány a městským soudem vzat v úvahu ani nálezný pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 3/02, ve kterém tento soud vyslovil názor, že při ukládání pokuty je třeba zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa tak, aby uložení pokuty, byť v minimální výši, nemělo pro něj likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí smysl. Obdobný závěr ostatně již vyslovil i městský soud v rozsudku sp. zn. 10 Ca 80/2003. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti především vyjádřilo nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě. Stěžovatel se mylí, pokud dovozuje, že toto konkrétní ustanovení je třeba vztahovat pouze k porušením povinností upravených v ustanoveních § 4 a § 9 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Naopak ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě se týká porušení všech podmínek pro provozování taxislužby, resp. všech povinností, které zákon o silniční dopravě pro řádné provozování taxislužby stanoví, tedy nejen obecných podmínek (§ 4 a násl.), ale také zvláštních podmínek uvedených v hlavě druhé, části II. tohoto zákona. Tomuto závěru svědčí i dikce ustanovení § 3 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, neboť jiné sankční ustanovení zákona o silniční dopravě, než právě ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) citovaného zákona, na daný skutek nedopadá. Pokud jde o neprovedení důkazu svědeckými výpověďmi cestujících, je v tomto směru rozhodné, že ve správním řízení nebyl podán návrh na provedení jejich výslechu. Ostatně provedení tohoto důkazu nebylo ani nezbytné, protože se správní orgány dostatečně vypořádaly ve svých rozhodnutích s tvrzením stěžovatele ohledně vydání stvrzenky. Jeho tvrzení je nevěrohodné a účelové, zvláště když vytištěnou stvrzenku nebyl schopen předložit ani bezprostředně po zahájení kontroly, resp. když s jejím tiskem započal až po výslovné žádosti pracovníka státního odborného dozoru, což ostatně vyplývá i z protokolů ze dne 19. 4. 2004, č. 719/2004 a č. 038/2004. Spisový materiál i bez těchto svědeckých výpovědí tudíž spolehlivě prokazuje, že stěžovatel porušil ustanovení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě a ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky. I usnesení Ústavního soudu č. 638/03 konstatuje, že závěr obsažený v již citovaném nálezu nedopadá na delikty spáchané na úseku zákona o silniční dopravě a že osobní, majetkové a rodinné poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty. Ostatně, pokud jde o přiměřenost výše uložené pokuty, je třeba poukázat i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 186/2002 či sp. zn. A 6/2003. Ministerstvo proto navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil

stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z předloženého správního spisu, zejména z protokolů ze dne 19. 4. 2004, č. 038/2004 a č. 719/2004 vyplývá, že u stěžovatele byl téhož dne, v souvislosti s jízdou z V. n. (V. ul.) k hotelu AMADEUS (D. ul.), která se uskutečnila od 14.48 hod do 15.16 hod, proveden pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy výkon dozoru při provozu taxislužby (§ 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě) a cenová kontrola (§ 14 až 17 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v tehdy platném znění /"dále jen zákon o cenách"/). Z protokolu č. 038/2004 vyhotoveného J. H., za přítomnosti svědků Ž. a F. vyplývá, že jízda byla uskutečněna 3 pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy, že nebyl vydán doklad na částku 300 Kč, že kopie stvrzenky č. 075 (na částku 253 Kč) byla vytištěna až po započítání kontroly na vyžádání, že ve vozidle nebyl záznam o době řízení vozidla a doklad o platné lékařské prohlídce a že stěžovatel v 15.55 hod odmítl protokol podepsat. Z protokolu č. 719/2004 o cenové kontrole, kterou provedli zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy F., Ž. a H., vyplývá, že cena za poskytnutou přepravní službu podle taxametru činila 253 Kč a že za službu bylo zaplacen 300 Kč. Současně bylo zjištěno porušení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách tím, že stvrzenka z taxametru byla vytištěna dodatečně při cenové kontrole. Okamžik vytištění stvrzenky však není v protokole přesně zaznamenán. Tato okolnost není zřejmá ani z úředně ověřené kopie stvrzenky založené ve spise. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 10. 5. 2004, č. j. MHMP-57011/2004/DOP-O3/Hj-ozn, je konstatováno kontrolní zjištění pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy a sdělení o prokázání skutečnosti, že stěžovatel nevydal těmto pracovníkům doklad z tiskárny taxametru o zaplacení jízdného doplněný o předepsané údaje o přepravě. Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2004 Magistrát hlavního města Prahy uznal stěžovatele vinným ze spáchání správního deliktu, spočívajícího mimo jiné v porušení ustanovení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě, kterého se měl dopustit tím, že při přepravě cestujících dne 19. 4. 2004 těmto osobám nevydal doklad o zaplacení - stvrzenku z tiskárny taxametru - a za toto jednání mu uložil pokutu ve výši 250 000 Kč. Stěžovatel v podaném odvolání mimo jiné namítal, že stvrzenku sice vyhotovil, ale měl problém s páskou, která se zakládá do taxametru, neboť mu právě došla. Než stačil pásku vyměnit, zákazníci utekli, a to přesto, že na ně volal. Vše musely slyšet i osoby, které poté u něj prováděly kontrolu. Ministerstvo v napadeném rozhodnutí k tomuto odvolacímu důvodu bez dalšího argumentuje především povinností stanovenou v § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky.

Podle ustanovení § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě v rozhodné době platilo, že provozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby řidič při provozování taxislužby používal taxametr podle odst. 1 a vydal cestujícímu z tiskárny taxametru doklad o zaplacení jízdného.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě uloží dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy a spojů při porušení tohoto zákona pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který nedodrží podmínky pro provozování taxislužby stanovené tímto zákonem.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky (vydané na základě zmocnění podle § 41 bod 2 zákona o silniční dopravě) provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič ihned po ukončení přepravy přepnul taxametr z provozní polohy "OBSAZENO" do provozní polohy "JÍZDNÉ". Výše úhrady za poskytnutou přepravní službu se stanoví výhradně z údajů odečtených po ukončení jízdy ze zobrazovače taxametru na základě sjednané ceny za přepravu. Provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič bez vyzvání vydal cestujícímu doklad o zaplacení jízdného, kterým je výhradně výstup z tiskárny taxametru ručně doplněný o další údaje stanovené tímto předpisem. Taxametr musí být nastaven na okamžitý automatický tisk dokladu o zaplacení jízdného při přepnutí do provozní polohy "JÍZDNÉ".

Zákonná podmínka pro vydání správního rozhodnutí, kterou je přesně a úplně zjištěný skutečný stav věci (§ 32 odst. 1, § 46 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále

jen „správní řád“) znamená, že před vydáním rozhodnutí ve věci samé nemůže být sporu o rozhodných skutečnostech. Pokud by totiž rozhodl správní orgán, i přes přetrvávající nejasnosti o rozhodných skutečnostech bez toho, aniž by buď vyzval účastníka, který uvádí rozdílná skutková tvrzení, k jejich průkazu nebo tato tvrzení dostatečným způsobem (poukazem na konkrétní důkazy obsažené ve spise) označil za účelová, je takové rozhodnutí nejen v rozporu s ustanovením § 46 správního řádu, ale i v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 4 a § 32 odst. 1 správního řádu (srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 11. 2002, č. j. 7 A 125/2000 - 21).

V předmětné věci není sporu o tom, že stěžovatel, jak ve správním řízení, tak i v řízení před městským soudem, poukazoval na neúplnost zjištěného skutečného stavu věci správními orgány, resp. na to, že doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru vyhotovil (vystavil) a že mu nelze přičítat nevydání dokladu cestujícímu, když i přes jeho upozornění (volání), na jeho vytisknutí nevyčkal a „utekl“. Z výroků správních rozhodnutí je přitom zřejmé, že zásadní a rozhodnou okolností pro posouzení otázky, zda stěžovatel spáchal správní delikt je to, zda vydal či nevydal cestujícímu doklad o poskytnuté přepravní službě, resp. zda učinil vše pro to, aby tento doklad cestujícímu vydal. V tomto směru si pak lze jen stěží představit, že by objasnění výše uvedené rozhodné otázky bylo možné bez provedení výsledku cestujících, kteří se, jak tvrdí stěžovatel, převzetí předmětného dokladu dokonce vyhýbali. Potřeba jejich výsledků je o to naléhavější, že tito byli ve skutečnosti zaměstnanci správního orgánu I. stupně, tedy osobami ekonomicky závislými na orgánu, který posléze rozhodoval, zda se stěžovatel dopustil správního deliktu a o výši sankce za tento delikt.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla uvedená okolnost dostatečně objasněna ani ve správním, ale ani následně v soudním řízení. Správní orgány především nereagovaly na skutková tvrzení stěžovatele, nevyzvaly ho k předložení dalších důkazů k těmto tvrzením, jež zpochybňovaly důkazní hodnotu protokolů ze dne 19. 4. 2004 o cenové kontrole a o výkonu dozoru při provozu taxislužby. Správní orgány, ač mají plnou odpovědnost za přesně a úplně zjištěný skutečný stav věci (§ 4 odst. 3, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu) neobjasnily sporné nebo zpochybňované skutečnosti, a zejména neprovedly důkaz zásadního významu, kterým byl výsledek svědků, tj. osob již uvedených, a omezily se pouze na konstatování, že rozhodnou okolnost lze jednoznačně prokázat a svědecky doložit. Bez provedení výsledku uvedených svědků a jejich vyhodnocení jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti s ostatními důkazy, nelze v žádném případě akceptovat závěr správního orgánu I. stupně, že je jednoznačně prokázáno účelové nevydání dokladu z tiskárny o zaplacení jízdného cestujícímu, jimiž byli pracovníci tohoto správního orgánu. Požadavku zákonnosti správního řízení, resp. požadavku na přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci, proto také neodpovídá sdělení ministerstva, obsažené v odůvodnění jeho rozhodnutí, které s poukazem na ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky (kterou, mimo jiné v této otázce nebylo ani možno aplikovat) konstatovalo, že řidič nemá čekat na výzvu podanou v českém nebo jiném jazyce, ale stvrzenku má vytisknout bez ohledu na jakoukoliv konverzaci se zákazníkem. Dále v této souvislosti proklamovalo, že skutkový stav je zjištěn nesporně a spolehlivě na základě věrohodných důkazů. Pokud městský soud za tohoto důkazního stavu dospěl k závěru, že správní orgány vyšly při svém rozhodování ze spolehlivě zjištěného stavu věci a že napadené správní rozhodnutí je tedy v souladu s ustanovením § 32, resp. § 46 správního řádu, posoudil věc v rozporu se zákonem. Odmítnutí doplnění dokazování za daného skutkového stavu věci navrhovanými výslechy svědků (přepravovaných osob i osob zúčastněných na provedené cenové kontrole a výkonu dozoru při provozu taxislužby), tedy zainteresovaných zaměstnanců Magistrátu hlavního města Prahy, pak má za následek, že ani v řízení před městským soudem nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci. Městský soud tak rovněž nedostál svým povinností při přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, a navíc zatížil své řízení obdobnou vadou jako ministerstvo, které nereflektovalo na odvolací námítky o nedostatečně zjištěném skutečném stavu věci.

Nejvyšší správní soud rovněž posoudil jako opodstatněný stížní bod, v němž stěžovatel namítal, že napadený rozsudek městského soudu je částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Při jeho posuzování vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu; náleze ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vyslovil, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námítek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)“.

Stěžovatel namítal, že na jednání, od kterého je dovozováno spáchání správního deliktu, tedy nevydání dokladu z tiskárny taxametru (ve skutečnosti porušení ustanovení § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě) bylo nesprávně aplikováno ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) citovaného zákona, neboť toto ustanovení dopadá na jiné skutkové okolnosti, které mu ale nelze přičítat (takovými podmínkami jsou pouze podmínky ve smyslu ustanovení § 4 a § 9 odst. 3 zákona o silniční dopravě).

Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že stěžovateli byly přičítány celkem tři správní delikty. Jelikož citovaný ani jiný zákon neupravuje postup při souběhu správních deliktů, lze aplikovat obdobné principy jako u trestných činů. Správní orgány za nejzávažnější delikt považovaly to, že stěžovatel jako provozovatel taxislužby nevydal cestujícím doklad z tiskárny taxametru o zaplacení jízdného. Naplnění podmínek spáchání tohoto správního deliktu shledaly v porušení ustanovení § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě a za to mu pravomocně uložily pokutu ve výši 100 000 Kč podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě.

Městský soud ve vztahu k této žalobní námitce, bez jakýchkoliv podrobnějších konkretizací, vyhodnocení a úvah, zcela obecně dovedl, že „výklad stěžovatele nezohledňuje logický výklad normy jako celek. Ve výroku napadeného správního rozhodnutí je konkrétně uvedeno, které povinnosti stěžovatel porušil, včetně právní kvalifikace, navíc svým jednáním porušil další své povinnosti, a proto mu za uvedené jednání byla uložena pokuta i podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě“.

Městský soud tedy ponechal stranou své pozornosti zásadní otázku, zda uvedené ustanovení bylo aplikováno po právu, nebo zda nedopadá na jednání, které je stěžovateli přičítáno. V souladu se zásadami vyplývajícími z výše citované judikatury dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z tohoto rozsudku totiž není téměř patrné, zda je opodstatněná či neopodstatněná, a hlavně z jakých důvodů, stěžejní a zásadní žalobní námitka, na níž je postaven základ žaloby, a to, že bylo nesprávně aplikováno ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě. Jelikož z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč městský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě, jedná se o vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Jako důvodnou posoudil Nejvyšší správní soud i další stížní námitku, kterou stěžovatel vnesl v kasační stížnosti ve vztahu k výši uložené pokuty.

Ministerstvo při posouzení výše pokuty vycházelo ze skutkové podstaty správního deliktu s tím, že se jedná o jeden z nejzávažnějších deliktů. Tato okolnost (hmotněprávní podstata deliktu) je však sama o sobě jen důvodem pro zařazení protiprávního jednání pod správní delikt s vyšší sankcí. O tuto hmotněprávní podstatu se již nelze opírat při úvaze o stanovení konkrétní výše sankce. Ministerstvo současně pochybilo i tím, že se opřelo i o „okolnost předražení jízdného“, která však nebyla nijak přesvědčivě zjištěna, a navíc ani nebyla pro tento správní orgán předběžnou otázkou, kterou potřeboval vyřešit. Stěžovateli tak byly k tíži přičítány okolnosti, které jsou k tomu z povahy věci vyloučeny. Pouhé zjištění městského soudu, že stanovená pokuta není likvidační, a ani být nemůže, neboť stěžovatel je příjemcem důchodu a nadále podniká, je proto v tomto směru zcela nedostatečné, ve vztahu k výši uložené pokuty. Nelze proto souhlasit ani s vysloveným názorem městského soudu, který má úvahu ministerstva za přílehavou a výši pokuty za přiměřenou.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 - 45 (dostupný na www.nssoud.cz), vyslovil, že „v žalobě proti rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt, je oprávněn žalobce pro případ (ad eventum), že soud zamítne žalobu jako nedůvodnou, navrhnout, aby soud od trestu upustil nebo jej snížil (§ 65 odst. 3, § 78 odst. 2 s. ř. s.). Pokud soud žalobu jako nedůvodnou zamítne a o uvedeném eventuálním petitu týkajícím se moderace trestu nerozhodne, je řízení před soudem zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro kterou Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti takový rozsudek zruší ex officio (§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.)“.

Městský soud se však, i v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v uvedeném rozsudku, nezabýval návrhem stěžovatele na moderaci trestu, který je obsažen v podání ze dne 21. 12. 2004. Již tato samotná okolnost je důvodem pro závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v této části pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud proto ze všech uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu