



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **EURO TAXI PRAHA s. r. o.**, se sídlem Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3, zastoupen JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem, se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2008, č. j. 11 Ca 151/2008 - 39,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2008, č. j. 11 Ca 151/2008 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce EURO TAXI PRAHA s. r. o. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2008, č. j. 11 Ca 151/2008 - 39, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 6. 11. 2008, č. j. 11 Ca 151/2008 – 39 zamítl žalobu EURO TAXI PRAHA s. r. o. proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva dopravy ze dne 5. 1. 2008, č. j. 22/2008-190-TAXI/3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce (EURO TAXI PRAHA s. r. o.) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy (dále též „dopravní úřad“) ze dne 11. 4. 2007, č. j. MHMP 155402/2007/DOP-T/Dc a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč jednak za porušení ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném v rozhodné době (správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. g/ téhož zákona) a jednak za porušení ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o silniční dopravě“), v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h/ již citovaného zákona o silniční dopravě).

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve konstatoval, že stranou jeho přezkumné činnosti zůstal správní delikt, za který byla žalobci též uložena pokuta, jež spočíval v tom, že tento účastník řízení nezajistil, aby byl ve vozidle taxislužby v souladu s ustanovením § 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě doklad o podnikání – koncesní listina. Tento soud nemohl k uvedeným skutečnostem zaujmout věcné stanovisko, neboť v tomto směru žalobce nevznesl žádné výhrady. Městský soud neshledal opodstatněnými námitky žalobce, že u něho nebyla řádně provedena kontrola v souladu se zákonem č. 552/1992 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o státní kontrole“), resp. že nebylo předloženo pověření k provedení kontroly. Ve správním spise je založen protokol ze dne 20. 12. 2006, v jehož záhlaví je uvedeno označení orgánu, který kontrolu prováděl, jméno kontrolního pracovníka, označení pověření k výkonu kontroly, číslo kontrolního protokolu, jakož i to, že se jedná o protokol podle ustanovení § 15 zákona o kontrole. Ostatně, žalobce netvrdí, že by osoba, která je uvedena v protokolu, kontrolu fakticky neprováděla nebo nedisponovala pověřením ke kontrole, ani netvrdí, jak konkrétně měla být zasažena jeho práva tvrzeným nepředložením oprávnění k provedení kontroly. Městský soud se v této souvislosti odvolal na rozsudek Nejvyššího správního osudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, v němž kasační soud konstatoval, že kontrolní orgán postupuje v rozporu se zákonem provádí-li měření bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn. Těmto požadavkům v projednávané věci však správní orgán dostál. Kontrola vozidla taxislužby byla prováděna v přítomnosti řidiče tohoto vozidla a byť se nejednalo přímo o osobu provozovatele taxislužby (to však uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako podmínku ani neklade), nelze tvrdit, že by kontrola proběhla zcela bez přítomnosti kontrolovaného. Ostatně, v této věci to nebylo ani dost dobře možné ve vztahu ke kontrole splnění požadavku ohledně právními předpisy stanoveného vnitřního vybavení vozidla. Kontrolní orgán také ihned po provedení kontrolních zjištění následujícího dne vyrozuměl žalobce o tom, že kontrola proběhla a ten na zjištěné skutečnosti procesně reagoval. Městský soud nepřisvědčil ani výhradě žalobce týkající se oprávněnosti umístění kopie průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle, resp. námitce, že je v uvedeném směru splněna zákonná povinnost umístěním toliko kopie platného průkazu způsobilosti řidiče taxislužby a nikoliv originálu tohoto průkazu. Žalobce argumentuje tím, že pokud by zákonodárce vyžadoval předložení originálu uvedeného průkazu, nepochybně by tuto skutečnost v zákoně výslovně uvedl, a odkazuje přitom na jiná ustanovení zákona o silniční dopravě a prováděcí vyhlášky. Ve skutečnosti je však třeba argumentovat právě opačně. Třeba vyjít z toho, že pokud právní předpisy ukládají povinnost umístit ve vozidle konkrétní doklad a jinak neupravují žádné podrobnosti ohledně splnění této povinnosti umístěním kopie, je tím míněn originál dokladu. Lze proto konstatovat, že v případě, kdy není v právním předpise uvedena možnost umístění kopie, je vyžadováno vždy umístění originálu. Městský soud posléze neshledal důvodnými ani námitky žalobce týkající se výše uložené pokuty. Ze správního spisu vyplývá, že prvostupňové správní rozhodnutí obsahuje úvahu o výši sankce a že žalobce v odvolání proti tomuto rozhodnutí nebrojil proti výši uložené pokuty. Žalobou napadené správní rozhodnutí proto v odůvodnění obsahuje konstatování žalovaného, že nebyl oprávněn k posuzování přiměřenosti výše pokuty, neboť tato okolnost nebyla v odvolání namítána. Pokud tedy správní soud přezkoumává žalobou napadené rozhodnutí, potom ve vztahu k námitce týkající se výše sankce lze přezkoumat pouze to, zda stručné tvrzení žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí o tom, že nebyl oprávněn k posuzování přiměřenosti výše pokuty koresponduje obsahu správního spisu. Tak je tomu i v tomto případě, neboť z obsahu odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vyplývá, že žalobce proti výši uložené sankce nebrojil. S poukazem na uvedené důvody proto městský soud žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že podkladem pro vydání správních rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy a Ministerstva dopravy byl protokol č. SOD 201206/1/ŽK, který měl být vyhotoven na základě kontroly uskutečněné dne 20. 12. 2006 u jeho zaměstnance K. P. pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy. Proti tomuto protokolu podal námitky, které byly zamítnuty rozhodnutím vedoucího kontrolního orgánu ze dne 19. 1. 2007, č. j. MHMP 28974/2007/DOP - T/Žk, sp. zn. S - MHMP 479429/2006. V souvislosti s provedením kontroly především namítl, že kontrola nebyla řádně zahájena a jednalo se tak o nicotný kontrolní úkon. Je tomu tak proto, že podle ustanovení § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole má být kontrolní činnost vykonávána pracovníky kontrolních orgánů na základě písemného pověření, kteří jsou povinni kontrolované osobě oznámit zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Tyto skutečnosti však ze spisového materiálu nevyplývají. Z tohoto důvodu si proto nemohl ani zkontrolovat, kdo předmětnou kontrolu provedl a zda byl k provedení kontroly vůbec oprávněn. Tyto skutečnosti nemohl zjistit ani z listiny, která mu byla následně zaslána, neboť v listině uvedená osoba již nemohla být ztotožněna s osobou, která kontrolu prováděla. Kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti pak mohla poskytnout pouze kontrolovaná osoba - tedy v tomto případě EURO TAXI PRAHA s. r. o., které mělo být oznámeno zahájení kontroly. Aby toto oznámení mělo účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající z ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, muselo splňovat obsahové náležitosti a zejména dojít do sféry kontrolované osoby. To se však nestalo. Tento úkon nedošel do sféry kontrolované osoby ve lhůtě tak, aby mohla provádět procesně obranu, a to ještě ve stadiu provádění této kontroly. Oznámení o zahájení kontroly přitom plní stejnou funkci jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu, neboť zejména zajišťuje, aby kontrolovaná osoba mohla již od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva. Zákon o státní kontrole sice nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit, nicméně z ustanovení práva soukromého lze bezpečně dovodit, že takovou fyzickou osobou může být statutární orgán, resp. je tedy vyloučeno, aby v případě kontroly nebyly o jejím zahájení vyrozuměny statutární orgány kontrolované společnosti, popřípadě jiná odpovědná osoba. Za situace, kdy je protokol z kontroly provedené v rozporu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným či určujícím důkazním prostředkem, nezákonnost kontroly potom zakládá i nezákonnost celého správního řízení. Stěžovatel má také za to, že ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy nemůže být nucen vystavovat ve vozidle taxislužby originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, pokud mu tato povinnost není stanovena zákonem. Nadále proto tvrdí, že svou povinnost zajistit, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby splnil tím, že na tomto místě vystavil kopii tohoto průkazu a nikoliv originál. Nemůže tedy být nucen ani pod sankcí, aby na viditelném místě vozidla taxislužby umístil originál uvedeného průkazu. Ostatně žalovaný ve vyjádření týkající se koncesní listiny odpověděl dne 25. 3. 2008 k dotazu Taxi Praha ze dne 23. 3. 2008, že v případě umístění koncesní listiny postačuje umístění kopie této listiny ve vozidle. Přitom ve vztahu ke koncesní listině (§ 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě) zákon uvádí de facto stejné jazykové znění, jako ve vztahu k průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Je též nutno položit si otázku, jak má provozovatel zajistit umístění originálu průkazu např. do padesáti vozidel, které dnes běžně provozuje, když ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě říká, aby v každém vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání (koncesní listina). Pokud by tedy zákonodárce chtěl založit povinnost vystavit pro cestující přímo originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby a neumožňoval jej pro tyto potřeby vystavit pouze v kopii, nepochybně by takovou povinnost výslovně stanovil. Jestliže je tedy ve vozidle umístěna kopie platného průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, tak tato skutečnost nemůže být v rozporu se zájmy cestujících, neboť průkaz je pro ně vizuálně dostupný a ti mají možnost přesvědčit se, že požadovaná přepravní služba je poskytována osobou způsobilou vykonávat svou profesi. Stěžovatel má posléze za to, že pokud městský soud odmítl

přezkum uložené pokuty, postupoval v rozporu se zákonem. Odvoláním napadl správní rozhodnutí v celém rozsahu a neomezil ho pouze na některý výrok. Řádným opravným prostředkem se také domáhal zrušení uložené sankce v plném rozsahu a odvolací orgán byl proto povinen zabývat se i výší uložené pokuty. Jelikož výše uložené pokuty je nepřiměřená, měl ji městský soud přezkoumat, popřípadě zvážit její snížení. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo dopravy se ke kasační stížnosti písemně nevyjádřilo, ačkoliv s ní bylo v souladu se zákonem seznámeno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a jelikož i sám shledal vadu uvedenou v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. (vada řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí), k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Správní spis obsahuje protokol o kontrole ze dne 20. 12. 2006, č. SOD 20 1206/1/Žk podle ustanovení § 15 zákona o státní kontrole, z něhož vyplývá, že tohoto dne v 16, 15 hod. na Staroměstském náměstí v Praze 1 provedl kontrolní pracovník Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, M. Ž., pověřený k výkonu SOD č. 000413, kontrolu vozidla taxislužby státní poznávací značky X, jehož provozovatelem byla společnost EURO TAXI PRAHA s. r. o. a řidičem K. P. Podle obsahu protokolu bylo při kontrole zjištěno, že ve vozidle taxislužby byla v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, pouze kopie průkazu způsobilosti řidiče taxislužby a že koncesní listina v rozporu s ustanovením § 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě nebyla vůbec předložena, neboť nebyla ve vozidle. Tento protokol odmítl řidič vozidla taxislužby podepsat. Následujícího dne 21. 12. 2006 zaslal správní orgán tento protokol k seznámení společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o. s tím, že má kontrolovaná osoba právo podat proti protokolu písemné námitky (§ 17 zákona o státní kontrole). Protokol byl doručen této společnosti poštou dne 2. 1. 2007. Správní orgán I. stupně pak rozhodnutím ze dne 19. 1. 2007, č. j. MHMP 28974/2007/DOP-T/Žk nevyhověl námitkám společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o., které vznesla proti kontrolnímu protokolu. Dne 13. 3. 2007 oznámil správní orgán I. stupně zahájení správního řízení pro správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, neboť provozovatel taxislužby EURO TAXI PRAHA s. r. o. v rozporu s ustanovením § 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby byl ve vozidle státní poznávací značky X doklad o oprávnění k podnikání (koncesní listina) a pro správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, neboť tentýž provozovatel taxislužby v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, nezajistil, aby v již uvedeném vozidle taxislužby byl vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby a umístěn při výkonu taxislužby na viditelném místě ve vozidle, t. j. čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. Po oznámení o zahájení správního řízení podala společnost EURO TAXI PRAHA s. r. o. dne 2. 4. 2007 vyjádření k zahájení správního řízení, v němž uvedla, že řidič vozidla byl připraven během krátké doby zajistit koncesní listinu, avšak kontrolní pracovník na tom netrval a že právní předpisy výslovně nestanoví povinnost umístit ve vozidle originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy dne 11. 4. 2007 pod č. j. MHMP 155402/2007/DOP-T/Dc rozhodl tak, že provozovateli taxislužby EURO TAXI PRAHA s. r. o. uložil pokutu ve výši 50.000,-Kč za správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se dopustil dne 20. 12. 2006 tím, že v rozporu

s ustanovením § 9 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě nezajistil, aby byl ve vozidle státní poznávací značky X doklad o oprávnění k podnikání (koncesní listina) a za správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, jehož se dopustil dne 20. 12. 2006 tím, že v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě, v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, nezajistil, aby v již uvedeném vozidle taxislužby byl vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby a umístěn při výkonu taxislužby na viditelném místě ve vozidle, t. j. čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. V odůvodnění svého rozhodnutí prvostupňový správní orgán odkázal na dokumenty uvedené v rozhodnutí o námitkách a zdůraznil, že ze zákona o silniční dopravě jednoznačně vyplývá, že průkazem o způsobilosti řidiče taxislužby je doklad vydaný příslušným dopravním úřadem, a tedy nikoliv jeho kopie a že při stanovení výše pokuty přihlížel k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání, které spočívalo v tom, že provozovatel taxislužby zcela vědomě umožnil vykonávat svému zaměstnanci taxislužbu s vozidlem, které nebylo předpisově vybaveno příslušnými doklady. Žalobou napadeným rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 5. 1. 2008, č. j. 22/2008-190-TAXI/3 bylo odvolání společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o. zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. Odvolací orgán v odůvodnění rozhodnutí zejména poukázal na to, že účastník správního řízení neměl žádnou pochybnost o tom, že se jednalo o kontrolního pracovníka oprávněného k provedení kontroly a znovu zopakoval, že z textu zákona o silniční dopravě vyplývá povinnost vystavit průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby v originále, neboť zákon nezná jinou formu této veřejné listiny. Případy, ve kterých je umožněno nahradit originál listiny ověřenou kopií, případně kopií prostou, jsou v zákoně přímo vyjádřeny, a pokud tomu tak není, vyžaduje se vždy originál dané listiny.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud musí částečně přisvědčit opodstatněnosti námitek stěžovatele ve vztahu k provedení kontroly pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy u stěžovatele, resp. ve vztahu k oznámení o zahájení kontroly, případně k předložení pověření k provedení kontroly a k jejímu průběhu.

Zákon o státní kontrole sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole). Vzhledem k tomto právnímu předpisu nelze dojít k závěru, že by kontrolní orgán mohl provádět kontrolu zcela bez vědomí a přítomnosti kontrolované osoby, neboť zákon o státní kontrole minimálně požaduje, aby kontrolované osobě bylo oznámeno zahájení kontroly. Na druhou stranu je však třeba zohlednit zvláštní charakter kontroly a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by kontrolovaná osoba musela být přítomna po celou dobu kontroly. V případě kontroly se střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném a pravdivém provedení kontroly a jednak zájem na hodnověrnosti

prováděné kontroly, který je zajišťován přítomností kontrolovaného (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, který je uveřejněn pod č. 1067/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, (zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 335/2004) a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, (zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 719/2005): „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci*“

Nejvyšší správní soud má ve shodě s citovanou judikaturou za to, že v řadě případů by přítomnost kontrolované osoby či jeho zástupce, po celou dobu měření mohla zcela zmařit účel prováděné kontroly. A to bez ohledu na to, jestli by byla na měření přizvána dopředu písemně s uvedením data a místa měření a nebo až neprodleně předtím, než by kontrolní orgán začal s kontrolou. Nelze si totiž např. představit, že by provozovatel restaurace, případně jeho zástupce nezajistil v provozovně klid v době, kdy by věděl, že probíhá měření nadměrného hluku, jehož výsledek pro něho může být spojen s vysokou pokutou. Takové měření by pak nemělo žádnou vypovídací hodnotu. Nicméně je třeba, aby tato osoba (např. provozovatel služby, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům rádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Uvedený střet popsanych zájmů je řešitelný např. tak, že kontrolní orgán začne provádět kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel kontroly zmařit (tj. po té, co např. již došlo k naměření potřebných údajů), o probíhající kontrole vyrozumí kontrolovanou osobu, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá kontrola a seznámí ho s místem, odkud je kontrola nebo měření prováděno, jakož i způsobem, jakým je kontrola či případné měření prováděno; v kontrole pak bude pokračovat za přítomnosti kontrolované osoby, případně jeho zástupce (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, který je uveřejněn pod č. 1067/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů. Tímto způsobem se totiž zajistí nejen provedení kontroly bez jakéhokoliv zásahu kontrolované osoby, tak vědomost této osoby o prováděné kontrole a její přítomnost na ní.

V tomto případě byla dne 20. 12. 2006 v 16, 15 hod. prováděna kontrolním pracovníkem Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy M. Ž. kontrola vozidla taxislužby ŠKODA OCTAVIA SPZ X, jehož provozovatelem byla společnost EURO TAXI PRAHA, s. r. o. a řidičem K. P., která se týkala označení a vybavení tohoto vozidla, při níž bylo zjištěno, že ve vozidle není v rozporu s právními předpisy vůbec koncesní listina a originál průkazu způsobilosti řidiče taxislužby (ve vozidle byla pouze kopie tohoto průkazu).

Stěžovatel v kasační stížnosti v souvislosti s provedením kontroly především namítl, že kontrola nebyla řádně zahájena a jednalo se tak o nicotný kontrolní úkon. Je tomu tak proto, že podle ustanovení § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole má být kontrolní činnost vykonávána pracovníky kontrolních orgánů na základě písemného pověření, kteří jsou povinni kontrolované osobě oznámit zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Tyto skutečnosti ze spisového materiálu nevyplývají a nemohly být zjištěny ani z listiny, která mu byla následně zaslána, neboť v listině uvedená osoba již nemohla být ztotožněna s osobou, která kontrolu prováděla. Kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti pak mohla poskytnout pouze kontrolovaná osoba – tedy v tomto případě společnost EURO TAXI PRAHA s. r. o., které mělo být oznámeno zahájení kontroly, jež mělo splňovat obsahové náležitosti a zejména dojít do sféry kontrolované osoby. Tento úkon nedošel do sféry kontrolované osoby, resp. jejího statutárního orgánu tak, aby tento orgán nebo jiná odpovědná

osoba mohly provádět procesně obranu, a to ještě ve stadiu provádění kontroly. Za situace, kdy je protokol z kontroly provedené v rozporu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným či určujícím důkazním prostředkem, nezákonnost kontroly potom zakládá i nezákonnost celého správního řízení.

Nejvyšší správní soud má za to, že kontrolní orgán mohl vyřešit střet zájmu na řádném a pravdivém provedení kontroly a zájmu na hodnověrnosti prováděné kontroly tím, že mohl začít provádět kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby a v jejím průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebylo možné účel kontroly zmařit, tj. po té, co byl řidič K. P. vyzván k předložení a umístění požadovaných dokladů (koncesní listiny, průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby) a po zjištění výsledků této výzvy, mohl o probíhající kontrole snadno vyrozumět kontrolovanou osobu (malá vzdálenost mezi sídlem kontrolované osoby a místem prováděné kontroly, odpolední hodiny), případně jeho odpovědného zaměstnance či zástupce, který byl k dispozici. V rámci takto prováděné kontroly pak mohl předložit statutárnímu zástupci nebo odpovědnému zástupci kontrolované osoby služební průkaz nebo pověření, oznámit mu, že probíhá kontrola a seznámit ho se způsobem, jakým je kontrola prováděna. Posléze mohl kontrolní pracovník pokračovat v kontrole za přítomnosti kontrolované osoby, případně jeho zástupce.

V tomto případě však nešlo o kontrolu, jejímž předmětem by bylo např. nezastupitelné exaktní měření hluku z provozovny konkrétního dne, kde by mohl být jediným relevantním podkladem pro uložení pokuty právě protokol o výsledcích měření hluku. Bylo-li by toto měření provedeno v rozporu s ustanoveními zákona o státní kontrole, bylo by nutno, vzhledem k nezastupitelnosti tohoto měření, považovat za nezákonné i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které mělo ve výsledcích měření toho kterého dne podklad. Tak tomu nebylo v předmětné věci, v níž šlo o kontrolu vybavenosti vozidla taxislužby předepsanými listinnými doklady, která byla prováděna v nepřítomnosti kontrolované osoby. V tomto případě lze prověřit namítané nedostatky a rozpory i případným doplněním dokazování, pokud jde např. o způsob oznámení zahájení kontroly, předložení pověření k provedení kontroly, který z přítomných kontrolorů kontrolu skutečně prováděl, jaký byl faktický průběh kontroly, apod. Patrně z tohoto důvodu navrhl stěžovatel v podané žalobě, v níž namítal i uvedené nedostatky provedené kontroly, aby městský soud mimo jiné provedl důkaz výsledkem odpovědného zástupce stěžovatele a K. P. Městský soud se však s tímto návrhem vůbec nevypořádal (nerozhodl, že nebude provádět důkaz navrženými výsledky zástupce stěžovatele a K. P., ani nevyložil, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl a přesto rozhodl rozsudkem ve věci samé) a zatížil tak své rozhodnutí vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Je tomu tak proto, že zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývajícího z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že procesnímu právu účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé a zejména označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné, odpovídá i povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami, vyjádřenými v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp.zn. III ÚS 61/94 a ze dne 8. 7. 1999, sp.zn. III. ÚS 87/99). “ K povinnosti správního soudu zaujmout stanovisko k důkazům, jejichž provedení bylo za řízení navrhováno účastníkem řízení se vyslovil kasační soud také v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č.j. 5 Afs 147/2004 - 89, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 618/2005. Zde tento soud dovodil, že: „I. Soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit. II.

*Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu“. V rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č.j. 1 Azs 61/2008-98, který je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud došel k právnímu závěru, že : „Krajský soud nemá povinnost provést libovolný důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by účastník navrhoval důkaz, jež nemá s danou věcí zjevně žádnou souvislost, případně pokud by nebyl schopný ani k výzvě soudu uvést, co konkrétně má jím navrhovaný důkaz ve vztahu k danému případu dokázat, pak by soud nemusel takový důkaz provádět. Měl by ale povinnost řádně zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné důkaz provést“.*

Nejvyšší správní soud naproti tomu nemůže přisvědčit námitce stěžovatele, že ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy nemůže být nucen vystavovat ve vozidle taxislužby originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, pokud mu tato povinnost není stanovena zákonem (nemůže být tedy nucen ani pod sankcí, aby na viditelném místě vozidla taxislužby umístil originál uvedeného průkazu). Svou povinnost zajistit, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby splnil tím, že na tomto místě vystavil kopii tohoto průkazu a nikoliv originál a že pokud by zákonodárce chtěl založit povinnost vystavit pro cestující přímo originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby a neumožňoval jej pro tyto potřeby vystavit pouze v kopii, nepochybně by takovou povinnost výslovně stanovil.

Podle ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě provozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby; podrobnosti k umístění průkazu ve vozidle stanoví prováděcí právní předpis.

Podle ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič při výkonu taxislužby měl svůj platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. Vzor průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby je uveden v příloze č. 2, která je součástí této vyhlášky.

V této věci je sporné to, zda provozovatel taxislužby dostojí své povinnosti vyplývající pro něho z ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že zajistí, aby měl řidič ve vozidle taxislužby a při jejím výkonu vystavenou toliko kopii průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby nebo zda splní svou zákonnou povinnost jen tehdy, pokud má řidič při výkonu taxislužby vystaven jen originál uvedeného průkazu. Žalobce má za to, že v tomto případě postačí jen vystavení kopie průkazu a argumentuje tím, že pokud by zákonodárce vyžadoval předložení originálu uvedeného průkazu, nepochybně by tuto skutečnost v zákoně výslovně uvedl, a odkazuje přitom na jiná ustanovení zákona o silniční dopravě a prováděcí vyhlášky. Městský soud má za to, že je tomu právě opačně. Je tomu tak proto, že pokud právní předpisy ukládají povinnost umístit ve vozidle konkrétní doklad, a jinak neupravují žádné podrobnosti ohledně splnění této povinnosti umístěním kopie, je tím míněn originál dokladu (v případě, kdy není v právním předpise uvedena možnost umístění kopie, je vyžadováno vždy umístění originálu).

Nejvyšší správní soud má za to, že smyslu a účelu zákona odpovídá právní názor, který zaujal městský soud a nikoliv stěžovatel. Průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby je veřejnou listinou a vydává se s platností na dobu pěti let (§ 21 odst. 8 zákona o silniční přepravě). Tento průkaz slouží ochraně zájmů zákazníka taxislužby, který prokazuje, že zákazník je vezen řidičem taxislužby, který splňuje podmínku bezúhonnosti a spolehlivosti řidiče. Právě z toho důvodu stanoví zákon o silniční dopravě provozovateli taxislužby povinnost zajistit,



aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby. Odebrání tohoto průkazu proto není typickou sankcí, ale zákonem stanoveným opatřením, jehož smyslem je zabránit konkrétnímu řidiči nerespektujícímu zákonem stanovené povinnosti v dalším výkonu taxislužby, ať již u stávajícího či u jiného provozovatele taxislužby. Z tohoto důvodu je tudíž třeba zaujmout takový výklad ustanovení zákona o silniční dopravě, který bude mít na zřeteli ochranu oprávněných zájmů zákazníků taxislužby a vyloučit, aby mohl vykonávat profesi řidiče taxislužby např. řidič, který bude mít zadržен, resp. odebrán průkaz řidiče taxislužby. Kasační soud se domnívá, že zákonodárce v ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a v ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. má na mysli originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Při výkladu problému originálu a kopie listiny třeba vyjít z toho, že jen originál listiny vydaný správním orgánem osvědčuje to, co je v ní uvedeno. Podle ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě je totiž provozovatel taxislužby povinen zajistit, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby a podle ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič při výkonu taxislužby měl svůj platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. Pokud tato ustanovení ve vzájemném spojení hovoří o „platném“ průkazu způsobilosti řidiče taxislužby, nedá se podle kasačního soudu hovořit o tom, že postačí, aby byla ve vozidle taxislužby čelně vystavena jen kopie tohoto dokladu, která zcela jistě není „platným“ průkazem způsobilosti řidiče taxislužby, jímž může být jen originál tohoto průkazu. Obecně je třeba proto říci, že pokud právní předpisy ukládají povinnost umístit ve vozidle konkrétní doklad (průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby) a vůbec neupravují přípustnost splnění této povinnosti umístěním kopie tohoto dokladu, je tím míněn vždy originál této listiny. Zákon sice výslovně nestanoví povinnost umístění originálu průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle, ale tuto povinnost není třeba v zákoně výslovně upravit, neboť pokud právní předpis nestanoví nic bližšího a přitom ukládá povinnost umístit ve vozidle taxislužby doklad, vždy se musí jednat z povahy věci o jeho originál. Výslovné uvedení slova „originál“ pak nabývá na významu pouze tehdy, pokud zákon umožňuje umístění, resp. rovněž držení ověřené kopie tohoto dokladu (srov. ustanovení § 21 odst. 11 písm. b/ zákona o silniční dopravě). Stanovisko stěžovatele by vyústilo v chybný předpoklad, že výchozím stavem v situacích, kdy právní úprava nestanoví podrobnosti, může být i kopie dokladu.

Nejvyšší správní soud musí souhlasit s obsahem stížního bodu stěžovatele, který uplatnil v kasační stížnosti ve vztahu k uložené pokutě a její výši.

Městský soud zaujal názor, že prvostupňové správní rozhodnutí obsahuje úvahu o výši sankce a že stěžovatel v odvolání proti tomuto rozhodnutí nebrojil proti výši uložené pokuty. Žalobou napadené správní rozhodnutí proto v odůvodnění obsahuje konstatování žalovaného, že nebyl oprávněn k posuzování přiměřenosti výše pokuty, neboť tato okolnost nebyla v odvolání namítána. Pokud tedy správní soud přezkoumává žalobou napadené rozhodnutí, potom ve vztahu k námitce týkající se výše sankce lze přezkoumat pouze to, zda stručné tvrzení žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí o tom, že nebyl oprávněn k posuzování přiměřenosti výše pokuty koresponduje obsahu správního spisu. Tak je tomu i v tomto případě, neboť z obsahu odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel proti výši uložené sankce nebrojil. Stěžovatel má naopak za to, že pokud městský soud odmítl přezkum uložené pokuty, postupoval v rozporu se zákonem. Odvoláním napadl správní rozhodnutí v celém rozsahu a neomezil ho pouze na některý výrok. Řádným opravným prostředkem se také domáhal zrušení uložené sankce v plném rozsahu a odvolací orgán byl proto povinen zabývat se i výši uložené pokuty. Jelikož výše uložené pokuty je nepřiměřená, měl ji městský soud přezkoumat, popřípadě zvážit její snížení.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k prvnímu problému poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 7 Afs 54/2007 - 62, které je uveřejněno pod č. 1742/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž kasační soud vyslovil zásadní právní názor, že „žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá“. Rozšířený senát se přiklonil v tomto usnesení k názoru předkládajícího senátu a dosavadní převládající judikatury a má tedy za to, že žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Stěžovatel ve své žalobě ze dne 8. 4. 2008 vznesl mimo jiné námitku, že považuje uloženou pokutu za nepřiměřeně vysokou a neodůvodněnou, i s ohledem na praxi správních orgánů v oblasti taxislužby a že žalovaný odvolací správní orgán byl proto povinen přezkoumat výši vyměřené pokuty, neboť z podaného odvolání vyplývá nesouhlas s uložením pokuty, tak i s její výší. Městský soud měl výši uložené pokuty přezkoumat nejen z důvodu, který je uveden v citovaném usnesení rozšířeného senátu, ale i z následujícího důvodu. Nelze totiž přehlédnout, že stěžovatel v textu žaloby namítal a v petitu žaloby výslovně požadoval, aby městský soud pro případ, že nevyhoví žalobě v plném rozsahu rozhodl podle ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s. resp. podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., že se od trestu uloženého správním orgánem za správní delikt upouští nebo že se uložený trest snižuje v mezích zákonem dovolených. V tomto směru musí kasační soud poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č.j. 6 As 39/2006-45, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), který 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 týkajícího 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.). Právě tohoto pochybení se městský soud v napadeném rozsudku dopustil a o eventuálním petitu, ani o vznesené námitce nerozhodl.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším řízení bude na městském soudu, aby nařídil ústní jednání a tím poskytl účastníkům řízení zákonnou možnost vyjádřit se k věci, rozvést předestřenou argumentaci a zejména jim umožnit provedení navrhovaných důkazů na podporu svých tvrzení. V mezích žalobního návrhu (všech žalobních bodů), včetně argumentů k nim se vztahujícím, pak posoudí důvodnost podané žaloby a vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu, jež bude vycházet i ze závěrů uvedených v odůvodnění tohoto rozsudku.

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

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. března 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu