



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: R. B.**, zastoupený JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360/47, Praha 4, proti **žalovanému: Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2007, č. j. 13/2007-190-TAXI/2, o správním deliktu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2009, č. j. 10 Ca 120/2007 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „žalovaný“) ze dne 9. 2. 2007, č. j. 13/2007-190-TAXI/2. Tímto rozhodnutím byl změněn, nicméně ponechán v platnosti, výrok rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, jako správního orgánu prvního stupně (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 27. 11. 2006, č. j. MHMP-322555/2006/DOP-T/Ho, proti němuž se stěžovatel odvolal. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl stěžovateli z důvodů uvedených v § 21 odst. 13 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), tj. v důsledku poškození cestujícího na ceně jízdného, odebrán průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby na dobu dvou let.

Stěžovatel jako důvody své kasační stížnosti uvádí důvody stanovené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších znění (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; dále vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Stěžovatel má za to, že pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i v další vadě řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel namítá, že svým jednáním nepoškodil cestující na ceně jízdného tím, že by účtoval za cenu vyšší než maximální. Dle jeho názoru rozhodnutí žalovaného nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu a rovněž bylo postupem správního orgánu I. stupně porušeno jeho právo na spravedlivý proces.

Jako konkrétní stížní námitky stěžovatel uvádí, že oba správní orgány nedostatečně označily podklady, ze kterých při rozhodování vycházely. Žalovaný se nesprávně opíral o dodatek k protokolu č. CENA/270806/2/Šp, který není v dokumentech označen a byl vyhotoven v řízení prováděném v důsledku tzv. cenové kontroly, tedy v řízení samostatném a nezávislém. V souvislosti s tím má dále za to, že mu nebyla v řízení dána možnost se řádně vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodování podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť v oznámení o ukončení dokazování ze dne 23. 10. 2006 nebyly všechny podklady označeny.

Dále předestírá, že navzdory tomu, že opakovaně navrhoval přerušení řízení o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby z důvodu probíhajícího řízení ve věci případného porušení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), nebylo o jeho návrhu správním orgánem I. stupně vůbec rozhodnuto. Tímto návrhem se zabýval až žalovaný, přičemž nevyčkal pravomocného rozhodnutí o návrhu na přerušení řízení, kterým se sám zabýval, a rozhodl ve věci samé, v čemž stěžovatel spatřuje porušení svých práv. Podle stěžovatele totiž tímto postupem žalovaný předjímal rozhodnutí o údajném předražení jízdného. Dle názoru stěžovatele je totiž možno o porušení ustanovení cenového zákona rozhodnout pouze v tomto speciálním řízení o cenách, a proto, je-li rozhodnuto o odebrání předmětného průkazu, aniž by bylo v tomto speciálním řízení rozhodnuto, jedná se tak o rozhodnutí předčasné. Stěžovatel v této souvislosti zdůrazňuje, že byly naplněny podmínky pro přerušení řízení podle § 64 odst. 3 správního řádu, což správní orgány nerespektovaly.

Další vadu správního řízení spatřuje stěžovatel v chybném uvedení ustanovení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle něhož bylo rozhodováno, a které bylo následně žalovaným opraveno, z čehož vyplývá, že správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s právními předpisy.

Stěžejní námitkou je námitka směřující do výše účtované ceny. Podle stěžovatele byla cena účtována v souladu s právními předpisy. Stěžovatel tvrdí, že neporušil ustanovení vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 580/1990 Sb.“). Podle stěžovatele z výkladu § 2 citované vyhlášky provádějící ustanovení § 5 zákona o cenách vyplývá, že maximální regulované ceny lze na základě ekonomicky oprávněných nákladů odpovídajících odlišným určeným podmínkám navýšit, přičemž dané platí rovněž pro poskytování taxislužby. Stěžovatel uvádí, že *„předmětná vyhláška, resp. její zmíněné ustanovení [§ 2 citované vyhlášky – pozn. Nejvyššího správního soudu], se vztahuje právě na regulaci maximální ceny, resp. u zboží s úředně stanovenou maximální cenou, které se liší pouze některými určenými podmínkami a umožňuje tak navýšení maximální ceny. Podle názoru žalobce by tedy takové zákonné ustanovení, pokud by se neužilo na případ provozovatelů taxislužby, tedy na službu s regulovanou cenou, bylo v praxi neaplikovatelné, neboť provozovatel s neregulovanou cenou zboží není povinen řídit se ustanovením takového právního předpisu“*. Za odlišné určené podmínky stěžovatel považuje především náklady na pořízení vozidla, jeho údržbu, náhradní díly, přičemž tyto položky ovlivňují jakost poskytované služby. Podle stěžovatele provozovatel taxislužby, který má zájem na poskytování kvalitní služby zákazníkovi, má značně zvýšené „ekonomicky oprávněné náklady“. Tím spíše, že stěžovatel poskytuje služby především náročnějším zákazníkům (turistům a podnikatelům s vysokými nároky), než je tato služba obvykle poskytována. Stěžovatel zdůrazňuje, že se v jeho případě nejedná o „libovolné navýšení“ maximální ceny, nýbrž o navýšení podložené cenovou kalkulací. V souvislosti s tím namítá, že stanovené maximální ceny hlavního města Prahy vychází z nereálné situace při zvážení nákladů pro poskytování předmětné služby. Stěžovatel má za to, že maximální ceny osobní taxislužby stanovené v nařízení č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy nekryjí ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk při provozu taxislužby. Z důvodové zprávy k tomuto nařízení je zřejmé, že pro kalkulaci ceny byly použity nereálné ceny nafty, pořizovací ceny vozidel a zejména vytiženosti vozidel. Zároveň byla kalkulace postavena na tom, že taxikář denně uskuteční přibližně 15 jízd s průměrnou délkou jízdy 7 km. Stěžovatel upozorňuje na to, že z doložených měsíčních výjezdů je zřejmé, že takové podmínky výkonu taxislužby jsou nereálné.

Dále stěžovatel namítá, že správní orgány vycházely při rozhodování z nezákonně pořízeného důkazu – audiovizuálního záznamu z jízdy ze dne 27. 8. 2006. Stěžovatel namítá, že bylo porušeno ustanovení § 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), které zakotvuje právo na ochranu osobnosti. Základem ochrany těchto práv je skutečnost, že zasahovat do těchto práv fyzické osoby lze jen s jejím souhlasem, přičemž pouze ve stanovených případech lze do těchto práv zasáhnout bez souhlasu předmětné osoby. Jedním z případů je právě takzvaná zákonná úřední licence podle § 12 odst. 2 občanského zákoníku, na kterou se správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolal. Toto ustanovení stanoví, že *svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy ke účelům úředním na základě zákona*. Stěžovatel má za to, že takové podmínky použití záznamu správní řád ve svých ustanoveních neupravuje, a proto nelze k takovému neoprávněnému pořizování audiovizuálního záznamu jako podkladu pro rozhodování ve správním řízení přistupovat, neboť by tím bylo zasahováno do ústavních práv účastníka řízení ze strany správních orgánů. Stěžovatel má za to, že pořízení audiovizuálního záznamu a jeho použití jako podkladu

pro rozhodování správním orgánem je mimo jiné i v rozporu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“)], v důsledku čehož nelze takový audiovizuální záznam považovat za podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 51 správního řádu.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž brojí proti tomu, že uložená povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč není žalovaným řádně odůvodněna, neboť pouhé odkázání na zákonné ustanovení v tomto ohledu nepostačuje. V této souvislosti podotýká, že předmětné řízení sám nevyvolal a jednal v souladu s právními předpisy.

V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že regulace cen taxislužby je protiústavní, přičemž na trhu nejsou podmínky k tomu, aby zákonodárce na základě § 1 odst. 6 zákona o cenách k takové regulaci vůbec přistoupil, neboť není jednoznačně splněna podmínka spočívající v ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

Stěžovatel dále brojí proti uložené sankci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, navzdory tomu, že porušení zákona nebylo spolehlivě prokázáno. V této souvislosti poukazuje na nejednotnou rozhodovací činnost správních orgánů, které v obdobných případech s kontrolovanými subjekty nezahajují správní řízení o odebrání průkazu způsobilosti řidiče taxislužby. Z napadeného rozhodnutí nelze dle názoru stěžovatele usoudit, na základě čeho správní orgán právě v jeho případě takto učinil. Stěžovatel podotýká, že přitom řádně užíval taxametr a rovněž cestujícím řádně vydal doklad o zaplacení jízdného v souladu se zákonem o silniční dopravě.

Ve světle shora namítaného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvádí, že z § 36 odst. 3 správního řádu nevyplývá povinnost správních orgánů uvést veškeré podklady pro rozhodnutí v písemné výzvě k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení. Žalovaný tvrdí, že stěžovatel měl možnost se s veškerými podklady rozhodnutí, které jsou součástí spisového materiálu, kdykoli v průběhu řízení seznámit. Rovněž měl možnost se k nim v průběhu řízení vyjádřit, o čemž byl řádně poučen.

K návrhu na přerušování řízení konstatuje, že rozhodnutí o odejmutí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby není vázáno na pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty za porušení cenových předpisů. Zdůrazňuje, že podle § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě z důvodů podle odst. 13 písm. a) tohoto ustanovení je předpokladem vydání předmětného rozhodnutí spolehlivé zjištění správního orgánu o tom, že došlo k poškození cestujícího na ceně jízdného, přičemž takové zjištění lze učinit i mimo řízení o cenové kontrole.

Ve vztahu k námitce, že stěžovatel nepoškodil cestující na ceně jízdného, neboť § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb. umožňuje navýšení maximální regulované ceny, vychází-li takové navýšení z ekonomicky oprávněných nákladů, žalovaný vyjádřil nesouhlas s takovou interpretací citovaného ustanovení. Podle něj takový výklad popírá smysl právní

regulace výše cen. Dle názoru žalovaného z předmětného ustanovení vyplývá, že možnost navýšit maximální cenu o ekonomicky oprávněné náklady se vztahuje pouze na zboží stejného užití, které se od druhu zboží s maximální cenou liší některými určenými podmínkami. V dané věci se však jednalo o provozování taxislužby ve smyslu § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě, tj. o přesně takovou službu, jejíž maximální cena je úředně stanovena a kterou byl stěžovatel bez výjimky vázán. V důsledku výše uvedeného žalovaný trvá na bezúčelnosti provedení znaleckého posudku, který byl navržen stěžovatelem k prokázání oprávněného navýšení maximální ceny, neboť takový posudek nic nezmění na tom, že stěžovatel porušil cenové předpisy a poškodil cestujícího na ceně. Provedení znaleckého posudku pro posouzení, zda stanovené ceny odpovídají ekonomicky oprávněným nákladům, měl žalovaný rovněž za bezpředmětný.

Ke stěžovatelově námitce o nezákonnosti důkazu prostřednictvím audiovizuálního záznamu poznamenává, že tento záznam byl pořízen v mezích pravomoci správního orgánu I. stupně. Zdůrazňuje, že byl pořízen čistě pro účely zjištění způsobu výkonu taxislužby stěžovatelem a byl použit pouze jako důkaz podpůrný.

Žalovaný má rovněž za to, že sankce, resp. odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, byla uložena zcela v souladu se zákonem, neboť podle § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě má správní orgán I. stupně oprávnění předmětný průkaz odebrat, je-li prokázáno, že došlo k poškození cestujících na ceně, přičemž v dané věci bylo dle žalovaného nepochybně prokázáno, že stěžovatel cestující na ceně jízdného poškodil.

K námitce likvidačního charakteru odebrání předmětného průkazu žalovaný uvádí, že odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby je nevyhnutelným důsledkem, který zákon o silniční dopravě bez dalšího spojuje se zjištěním skutku spočívajícího v poškození cestujících na ceně jízdného. Zákon o silniční dopravě nedává správním orgánům možnost správní úvahy ohledně toho, zda v případě porušení předmětných ustanovení citovaného zákona o odebrání průkazu způsobilosti řidiče taxislužby rozhodne či nikoli. Správní orgány tak učinit musí, přičemž zákon rovněž předepisuje, na jak dlouhou dobu se předmětný průkaz odebere. Žalovaný uvádí, že nemožnost pracovat jako řidič taxislužby nebrání stěžovateli zabezpečovat své finanční potřeby výkonem jiné výdělečné činnosti. Navíc zákon o silniční dopravě neupravuje žádné liberační důvody, které by opravňovaly příslušné orgány rozhodnout jinak.

Žalovaný ze všech shora předešřených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Ze správního a soudního spisu je patrné, že dne 27. 8. 2006 kolem 18:40 hod. byla provedena kontrola taxislužby stěžovatele v rámci výkonu státního odborného dozoru pověřeným kontrolním pracovníkem správního orgánu I. stupně. Kontrola byla provedena po poskytnuté jízdě zaměstnanci hl. m. Prahy a byly o ní téhož dne sepsány protokoly č. CENA/270806/2/Šp, o cenové kontrole, a č. SOD/270806/2/Šp, o výsledku kontroly taxislužby ve věci dodržování zákona o silniční dopravě. Z prvního uvedeného protokolu vyplývá, že stěžovatel za jízdu účtoval částku o 289 Kč vyšší než je stanovená maximální cena za předmětnou službu cenovými předpisy. Z druhého protokolu vyplývá, že stěžovateli byl zadržen jeho průkaz způsobilosti řidiče taxislužby

za naplnění § 21 odst. 13 zákona o silniční dopravě, tj. za poškození cestujících na ceně jízdného. Oba protokoly stěžovatel podepsal. O jízdě byl také učiněn audiovizuální záznam.

Při kontrole bylo zjištěno, že stěžovatel jako řidič taxislužby po poskytnutí služby přepravy na trase Nerudova ulice – ulice Sokolovská (hotel Olympik) účtoval částku 461 Kč, což dokládá stvrzenka z tiskárny taxametru č. 05549 ve stejné výši. Podle vydané stvrzenky činila ujetá vzdálenost 5,4 km. Kontrolující však zjistili, že celková maximální cena jízdného na území hl. m. Prahy měla v daném případě dle cenových předpisů činit maximálně 171 Kč. Stěžovatel v námitkách proti protokolu č. CENA/270806/2/Šp uvedl, že výše účtované ceny je v souladu s § 2 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, neboť tento předpis umožňuje navýšit cenu stanovenou jako maximální o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech odpovídajících odlišným určeným podmínkám.

Dopisem ze dne 13. 9. 2006 bylo stěžovateli oznámeno zahájení správního řízení ve věci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby (Oznámení o zahájení správního řízení). Ve svém vyjádření k Oznámení o zahájení předmětného řízení stěžovatel namítal, že správní orgán I. stupně nebyl příslušný k odebrání jeho průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, nezákonnost audiovizuálního záznamu, dále namítal, že rozhodnutí o odebrání předmětného průkazu je závislé na pravomocném rozhodnutí cenových orgánů v řízení cenovém, a proto navrhl zastavení či přerušování řízení do doby vydání pravomocného rozhodnutí v cenovém řízení, rovněž navrhl doplnit dokazování o své vyjádření ze dne 13. 10. 2006, opakovaně namítal oprávněnost navýšení maximální ceny za jeho taxislužbu. Správní orgán I. stupně zvážil veškeré námitky a důkazní prostředky a dospěl k závěru, že stěžovatel prokazatelně naplnil zákonné důvody uvedené v § 21 odst. 13 písm. a) zákona o silniční dopravě, a proto ve smyslu § 21 odst. 9 téhož zákona rozhodl o odebrání stěžovatelova průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby na dobu dvou let. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání, žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, pouze opravil formální vadu výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která však neměla vliv na zákonnost. Stěžovatel následně podal žalobu k městskému soudu. V žalobě uplatnil totožné námitky jako v kasační stížnosti. Městský soud žalobu zamítl, neboť žádnou ze žalobních námitek neuznal za důvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Přednostně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť by bylo bezpředmětné se zabývat hmotněprávní argumentací, neobstojí-li přezkoumávané rozhodnutí městského soudu po stránce formální. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, jakož i pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, je tak závažnou vadou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel přednostně zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tj. z úřední povinnosti. Daná povinnost zdejšího soudu vyplývá z § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být mimo jiné případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů se může rozhodnutí soudu stát také tehdy, pokud by soud například nevyčerpal celý předmět řízení a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Nejvyšší správní soud však nedostatek takového charakteru (tj. opomenutí některé ze žalobních námitek ze strany městského soudu) v napadeném rozsudku neshledal, a ověřil, že soud se ve svém rozhodnutí dostatečně podrobně vypořádal se všemi námitkami stěžovatele, z nichž žádná nezůstala neobjasněna a bez náležitého odůvodnění. Výrok rozhodnutí je řádně odůvodněn a odůvodnění rozsudku není v žádném případě možno považovat za nesrozumitelné. Zdejší soud neshledal, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný ani v důsledku jiné vady řízení. Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nelze stěžovateli v dané námitce vyhovět, a proto přistoupil k řešení meritorních stížných námitek.

Stěžovatel namítá, že oba správní orgány nedostatečně označily podklady, ze kterých při rozhodování vycházely. Žalovaný se nesprávně opíral o dodatek k protokolu č. CENA/270806/2/Šp, který není v dokumentech označen a byl vyhotoven v řízení prováděném v důsledku tzv. cenové kontroly, tedy v řízení samostatném a nezávislém. V souvislosti s tím má dále za to, že mu nebyla v řízení dána možnost se řádně vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodování podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť v oznámení o ukončení dokazování ze dne 23. 10. 2006 nebyly všechny podklady označeny.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu o nedůvodnosti této námítky a rovněž s jeho odůvodněním. Ze správního spisu je patrné, že stěžovateli bylo oznámeno zahájení řízení ve věci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby č. 045615 ze dne 13. 9. 2006, č. j. MHMP-322555/2006/DOP-T/Ho. V tomto oznámení byl stěžovatel mimo jiné řádně poučen o svém právu nahlížet do správního spisu a žádat o vydání kopií jednotlivých písemností kdykoli v průběhu řízení, stejně jako navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k věci po celou dobu správního řízení. Dne 27. 10. 2006 bylo stěžovateli doručeno Oznámení o ukončení dokazování - seznámení s podklady rozhodnutí ze dne 23. 10. 2006, č. j. MHMP-322555/2006/DOP-T/Ho (dále jen „Oznámení o ukončení dokazování“), ve kterém byly označeny jako podklady oba protokoly ze dne 27. 8. 2006, č. CENA/270806/2/Šp, o cenové kontrole, a č. SOD/270806/2/Šp, o výsledku kontroly taxislužby ve věci dodržování zákona o silniční dopravě, stvrzenka z taxamtru z téhož dne a audiovizuální záznam o průběhu jízdy z téhož dne. Stěžovatel byl v tomto oznámení opětovně poučen o možnosti nahlédnutí do správního spisu a vyjádření se ke všem podkladům, a to včetně způsobu jejich opatření, případně navrhnout jejich doplnění.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se ke podkladům rozhodnutí; to se netýká*

žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Ze znění tohoto ustanovení nelze dovozovat povinnost správních orgánů v oznámení označit veškeré podklady shromážděné ve spise. Navíc nelze dovozovat, že pokud správní orgán I. stupně označil pouze předmětné podklady, že by při svém rozhodování zcela pominul zbylý obsah spisu. Žalovaný byl pouze povinen vyzvat stěžovatele před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což učinil. Navíc stěžovatele jak v Oznámení o zahájení řízení, tak v Oznámení o ukončení dokazování řádně poučil o možnosti nahlédnutí do správního spisu. Z výše stanoveného má Nejvyšší správní soud za to, že se stěžovatel mylně domnívá, že byl zkrácen na svých právech, pokud správní orgán I. stupně vycházel rovněž z dodatku k protokolu ze dne 27. 8. 2006, č. CENA/270806/2/Šp, který nebyl výslovně uveden v předmětném Oznámení o ukončení dokazování, neboť měl po celou dobu možnost se seznámit s veškerými částmi spisu a rovněž se k nim vyjádřit. Z výše uvedeného je patrné, že stěžovatel nesprávně tvrdí, že mu nebyla v řízení dána možnost se řádně vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodování podle § 36 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud neshledal v jednání správního orgánu I. stupně a žalovaného žádné pochybení a tuto námitku stěžovatele považuje za lichou.

Ani námitce, že je-li rozhodnuto o odebrání předmětného průkazu, aniž by bylo rozhodnuto v řízení ve věci případného porušení zákona o cenách, přičemž se tak dle stěžovatele jedná o rozhodnutí předčasné, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, což zdůvodňuje následovně.

*Podle § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě *dopravní úřad příslušný podle odstavce 5 rozhodne o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, jestliže zjistí, že osoba řidiče nesplňuje podmínku bezúhonnosti či spolehlivosti. Dopravní úřad příslušný podle odstavce 5 rozhodne dále o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby z důvodů podle odstavce 13; v tomto případě dopravní úřad průkaz o způsobilosti řidiče odebere na dobu dvou let.**

*Podle § 21 odst. 13 téhož zákona platí, že *kontrolní orgán je oprávněn zadržet průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby na místě samém, a to z důvodů v daném ustanovení vyjmenovaných, mimo jiné z důvodů poškození cestujícího na ceně jízdného.**

Ze žádného zákonného ustanovení předmětného zákona o silniční dopravě nevyplývá, že by odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby mohlo či mělo být vázáno až na pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty za porušení cenových předpisů (zákon o cenách, vyhláška č. 580/1990 Sb.). Přestože se v dané věci a v řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů jedná o prolínající se věc, Nejvyšší správní soud potvrzuje závěry městského soudu, že se jedná o samostatná řízení na sobě nezávislá.

Daný závěr vyplývá především z toho, že cenovou kontrolu provádějí cenové kontrolní orgány, tj. cenové a místní orgány a nebo jimi pověřené orgány. Cenová kontrola spočívá mimo jiné ve zjišťování, zda prodávající nebo kupující neporušují ustanovení zákona o cenách a jiné cenové předpisy. Dle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách prodávající poruší cenové předpisy, jestliže prodává za cenu vyšší než maximální, nebo pevnou úředně stanovenou cenu podle § 5 citovaného zákona, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1 téhož zákona. V souladu s ustanovením § 6 odst. 2

vyhlášky č. 580/1990 Sb. porušení cenových předpisů prokazuje kontrolní pracovník v protokolu, který vyhotoví po provedení kontroly. Oprávněná osoba potvrdí svým podpisem, že byla s obsahem protokolu seznámena a kdy jej převzala, což se v daném případě také stalo.

Vedle toho na základě výše citovaných ustanovení zákona o silniční dopravě je možno řidiči taxislužby odebrat průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby za v daném zákoně vyjmenovaných okolností. Pro rozhodnutí o předmětném odebrání je pak zásadní, aby správní orgány v případě odebrání tohoto průkazu disponovaly dostatečnými podklady pro své rozhodnutí. Takovým podkladem může být i protokol o cenové kontrole, tím spíše není-li jeho pravdivost nijak zpochybňována, aniž by bylo nutno vyčkávat pravomocného rozhodnutí v řízení cenovém.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil, že poškození cestujícího na ceně jízdného bylo zdokumentováno dostatečným způsobem, stěžovatel měl možnost vyjádřit se ke všem zjištěním správních orgánů, jakož i tato zjištění relevantním způsobem zpochybnit. Ze správního spisu je nepochybné, že po kontrolní jízdě uskutečněné zaměstnancem hl. m. Prahy bylo se stěžovatelem sepsáno oznámení o poskytnuté přepravě, a na základě toho protokol č. CENA/270806/2/Šp, o cenové kontrole, provedené dle ustanovení § 14 zákona o cenách, a protokol č. SOD/270806/2/Šp, o výsledku kontroly taxislužby ve věci dodržování zákona o silniční dopravě, provedené v rámci výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, oba protokoly ze dne 27. 8. 2006. Stěžovatel byl rovněž poučen, že proti obsahu protokolů může podat vyjádření, případně námítky. V následně zahájeném řízení o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby bylo stěžovateli umožněno vyjádřit se k veškerým dosavadním zjištěním, jakož i k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel výši jím účtované ceny nikterak nezpochybňoval, pouze tvrdil, že výše jím požadované ceny je v souladu s platnou právní úpravou. Předmětem sporu tak nebyla otázka faktické výše stěžovatelem účtované ceny, která nebyla nijak zpochybňována, nýbrž otázka právní. Nebylo-li tedy pochyb o ceně účtované, kterou ani stěžovatel nezpochybňoval, byl správní orgán I. stupně oprávněn na základě protokolů a stvrzenky z taxametru z prokázaného skutkového zjištění v předmětném řízení vycházet.

Stěžovatel v souvislosti s námítkou o nutnosti vyčkat pravomocného rozhodnutí v řízení cenovém namítá, že o jeho odvolání proti zamítnutí návrhu na přerušování řízení ve smyslu § 64 odst. 3 správního řádu nebylo pravomocně rozhodnuto před vydáním rozhodnutí v meritu věci. Navíc má za to, že o jeho návrhu mělo být rozhodnuto kladně, neboť z ustanovení § 64 odst. 3 správního řádu vyplývá, že *v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.* Nejvyšší správní soud však podotýká, že z díkce citovaného ustanovení nevyplývá správním orgánům žádná povinnost návrhu účastníka řízení na přerušování řízení za splnění v citovaném ustanovení stanovených podmínek vyhovět, nýbrž z něj správním orgánům vyplývá diskreční pravomoc, tedy možnost o předmětném návrhu rozhodnout kladně a vyhovět mu. Vzhledem k právě předestřenému nelze žalovanému vyčítat, rozhodl-li se v dané věci návrhu nevyhovět a své rozhodnutí řádně zdůvodnil (usnesení ze dne

25. 1. 2007, č. j. 13/2007-190-TAXI/4). Proto zdejší soud neshledává žádné porušení právních předpisů žalovaným, zamítl-li návrh stěžovatele na přerušování řízení do doby vydání pravomocného rozhodnutí v řízení cenovém. Nicméně, co se týká námitky stěžovatele, že žalovaný pochybil, když ve věci meritorně rozhodl, aniž by vyčkal pravomocného rozhodnutí o rozkladu stěžovatele proti zamítavému usnesení žalovaného o předmětném návrhu na přerušování řízení, nelze než se stěžovatelem souhlasit. Žalovaný měl skutečně před vydáním rozhodnutí v předmětné věci vyčkat na rozhodnutí ministra dopravy ve věci rozkladu proti jeho usnesení ze dne 25. 1. 2007, č. j. 13/2007-190-TAXI/4. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje se závěry městského soudu, který za daných okolností správně rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nezrušil. Vzhledem k tomu, že rozhodnutím ministra dopravy ze dne 25. 6. 2007, č. j. 24/2007-510-RK/2, o rozkladu proti citovanému usnesení, bylo potvrzeno zamítavé rozhodnutí o návrhu na přerušování řízení, a vzhledem k tomu, že výsledek rozhodnutí o rozkladu neměl žádný vliv na rozhodnutí ve věci samé, bylo by zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pouhým přepjatým formalismem. Zdejší soud nemá pochyb o tom, že žalovaný ve věci rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu (viz výše), a proto nebylo třeba respektovat žádosti stěžovatele na přerušování řízení. Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud nevyhověl ani těmto námitkám stěžovatele.

K následující stížní námitce, kterou stěžovatel vytýká další vadu správního řízení spočívající v chybném uvedení ustanovení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle něhož bylo rozhodováno, a které bylo následně žalovaným opraveno, z čehož podle stěžovatele vyplývá, že správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s právními předpisy, zdejší soud konstatuje, že se zcela ztotožňuje s argumentací městského soudu a tuto námitku považuje rovněž za nedůvodnou. Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný zcela v souladu s právními předpisy změnil ve výroku odkaz na chybné ustanovení právního předpisu, neboť tato změna neměla žádný vliv na skutkový stav věci ani práva a povinnosti stěžovatele; šlo pouze o formální vadu řízení správního orgánu I. stupně, která byla v rámci odvolacího řízení napravena. Podstatné v dané věci je, že chybný odkaz na právní předpis nezpůsobil skutečnost, že by rozhodoval místně nepřislušný správní orgán I. stupně. Změna právní kvalifikace není sama o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. Zdejší soud především vychází z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, dle kterého jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, potom *napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově porízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění.* Vzhledem k tomu, že tato změna nezpůsobila žádnou újmu stěžovateli ve smyslu ztráty možnosti odvolat se, ani tato změna nezpůsobila žádné změny v podkladech pro rozhodování žalovaného, je nutno konstatovat, že žalovaný byl oprávněn takovou změnu učinit. Naopak v případě, že je změna rozhodnutí I. stupně možná, je žádoucí, aby tak odvolací orgán učinil a nikoli rozhodnutí správního orgánu I. stupně za takové situace rušil a věc vracel. To především s ohledem na obecnou zásadu obsaženou v § 6 odst. 2 správního řádu, která stanoví, že *správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.* Zrušení rozhodnutí pouze z formálních důvodů, nemajících žádný vliv

na podstatu věci a její rozhodnutí, a vrácení věci k novému projednání, by totiž v dané situaci mohlo být hodnoceno jako nezákonné rozhodnutí, resp. nesprávný úřední postup (k tomu srovnej Vedral, J.: Správní řád, Komentář, vydavatel RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 538). Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud potvrzuje závěry městského soudu a tuto stížní námitku považuje za nedůvodnou.

Následně se Nejvyšší správní soud vypořádal se stěžejní námitkou směřující do výše účtované ceny. Podle stěžovatele byla cena účtována v souladu s právními předpisy a k porušení ustanovení vyhlášky č. 580/1990 Sb. tak nedošlo. Dle stěžovatele z výkladu § 2 citované vyhlášky provádějící ustanovení § 5 zákona o cenách vyplývá, že maximální regulované ceny lze na základě ekonomicky oprávněných nákladů odpovídajících odlišným určeným podmínkám navýšit, přičemž dané platí rovněž pro poskytování taxislužby. Stěžovatel zdůrazňuje, že se v jeho případě nejedná o „libovolné navýšení“ maximální ceny, nýbrž o navýšení podložené cenovou kalkulací. Správní orgány však byly názoru opačného, přičemž měly za to, že stěžovatel neoprávněně navýšil maximální cenu jízdného stanovenou nařízením č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy. V souvislosti s tím stěžovatel dále namítá, že stanovené maximální ceny hlavního města Prahy vychází z nereálné situace při zvážení nákladů pro poskytování předmětné služby. Stěžovatel má za to, že maximální ceny osobní taxislužby stanovené v citovaném nařízení nekryjí ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk při provozu taxislužby.

S ohledem na tuto námitku považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné především posoudit, zda je možno aplikovat ustanovení § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb. na provozovatele taxislužby v hlavním městě Praze, jak se domnívá stěžovatel.

Z dikce § 2 citované vyhlášky vyplývá, že pro zboží stejného užití, které se od druhu zboží s maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenou liší pouze některými určenými podmínkami, lze sjednat vyšší cenu nejvíce nebo je nutno sjednat nižší cenu nejméně o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech odpovídající těmto odlišným určeným podmínkám a v přiměřeném zisku vztaženém k této změně podmínek. Pro zboží stejného užití, které se od druhu zboží s minimální úředně stanovenou cenou liší pouze některými určenými podmínkami, lze sjednat nižší cenu nejvíce nebo je nutno sjednat vyšší cenu nejméně o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech odpovídající těmto odlišným určeným podmínkám a v přiměřeném zisku vztaženém k této změně podmínek. Pro projednávanou věc je především relevantní, že podle zmíněného ustanovení se služba, pro kterou lze sjednat vyšší než maximální stanovenou cenu, musí od druhu služby s maximální stanovenou cenou některými určenými podmínkami odlišovat. Maximální ceny osobní taxislužby na území hlavního města Prahy byly v předmětném období stanoveny vyhláškou rady zastupitelstva hlavního města Prahy č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, ve znění nařízení rady hlavního města Prahy č. 13/2004 (s účinností od 1. 7. 2004), přičemž uvedeným nařízením byly pouze zvýšeny částky maximálních cen, v ostatním vyhláška zůstala ve svém původním znění. Výše citovaný článek 3 odst. 1 této vyhlášky stanoví, že stanovené maximální ceny platí pro jízdy na území hlavního města Prahy uskutečněné veškerými vozidly taxislužby bez ohledu na obsah válců a počet přepravovaných osob, což mimo jiné znamená, že se maximální ceny vztahují na veškerá vozidla bez ohledu na jejich odlišnost (například v kvalitě či výši

pořizovacích nákladů). Ve světle předestřené zdejší soud konstatuje, že aplikace předmětného ustanovení § 2 citované vyhlášky je v dané věci vyloučena. Tento závěr potvrzuje rovněž ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že „*ustanovení § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb. tak není možno na vyšší ceny účtovanou stěžovatelem použít, neboť neexistují žádné relevantní podmínky, které by službu poskytovanou stěžovatelem odlišily od osobní taxislužby na území hlavního města Prahy, která regulaci podléhá. Maximální cena je závazná pro všechny poskytovatele dotčené služby bez rozdílu. Argumentace stěžovatele, že jeho zákazníci tvoří zejména zahraniční klientela a podnikatelé, kteří mají vysoké nároky na jakost poskytované služby, je tak zcela nepřijatelná. Je jisté představitelné, že zákazník, a to i zákazník tuzemský, upřednostní spíše jízdu v novém komfortním voze před jízdou ve voze značně zanedbaném, nelze z toho však vyvozovat závěr, že provozovatel kvalitnějšího vozidla je oprávněn svévolně účtovat zákazníkovi cenu vyšší, než je úředně stanovená maximální cena. Také tvrzení stěžovatele, že je provozovatelem taxislužby, který má zájem na poskytování kvalitní služby zákazníkovi, a tím i vylepšování dobrého jména hlavního města Prahy, považuje Nejvyšší správní soud za poněkud kontradiktorní. Všechni zákazníci taxislužby jakožto spotřebitelé mají nepochybně oprávněné očekávání, že jim bude poskytnuta služba na určité úrovni a v určité kvalitě (například že nebudou nuceni přepravovat se ve vozidle nesplňujícím bezpečnostní požadavky či ve vozidle znečištěném apod.), aniž by za tento ‚comfort‘ měli platit předražené jízdné“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 97/2008 - 78). Z výše uvedeného v souladu s citovaným čl. 3 odst. 1 předmětné vyhlášky jednoznačně vyplývá, že volba značky a typu vozidla a od toho se odvíjejících nákladů na jeho provoz a údržbu je na provozovatel taxislužby, ale nemá vliv na maximální cenu, kterou je provozovatel oprávněn účtovat. Stěžovatel tedy nebyl oprávněn účtovat ceny vyšší než stanovené předmětnými ustanoveními vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, ve znění nařízení rady hlavního města Prahy č. 13/2004, tedy ve znění účinném v předmětné době.*

Jako další námitku uvádí stěžovatel, že správní orgány vycházely při rozhodování z nezákonně pořízeného důkazu – audiovizuálního záznamu z jízdy ze dne 27. 8. 2006, neboť správní řád nijak neupravuje zákonné podmínky pro pořízení a použití takového záznamu jako podkladu pro rozhodování ve správním řízení. Pořízení audiovizuálního záznamu bez zákonného zmocnění a použití ho jako podkladu pro rozhodování správním orgánem je dle stěžovatele mimo jiné také v rozporu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

Tento důkaz byl proveden při jiném jednání městského soudu dne 22. 1. 2009 ve věci sp. zn. 10 Ca 99/2007, v níž jde o totožné účastníky. Z něho městský soud zjistil, že obsahuje toliko záznam o průběhu jízdy, tedy o průběhu poskytované služby. Městský soud k tomu uvedl, že předmětný audiovizuální záznam není záznamem osobní povahy ve smyslu § 12 odst. 1 občanského zákoníku, který by zasáhl soukromí žalobce dle § 11 téhož právního předpisu, a proto nebylo zapotřebí k pořízení takového záznamu svolení žalobce. Městský soud uvedl, že „*záznam, který byl předložen jako důkaz, je záznamem o průběhu poskytnutí veřejné dopravní služby na místě veřejnosti přístupném, vozidlem a ve vozidle k dopravě veřejnosti určeném, mezi cizími osobami (řidičem – zákazníky), a proto za těchto okolností nelze zaznamenané projevy žalobce při jízdě a při sjednávání ceny služby považovat za zásah do soukromí žalobce a předložený záznam jako důkaz ke zjištění stavu věci za získaný v rozporu s právními předpisy, nadto, je-li předmětem správního řízení právě odpovědnost žalobce za dodržování cenových předpisů při poskytování služby.*“

S tímto názorem se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle odst. 2 pak státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) je pojem „soukromý život“ vykládán v širokém smyslu a nezahrnuje pouze nejbližší okolí jednotlivce, v němž žije, chápáno jako domov a rodina. Naopak ESLP do tohoto pojmu zahrnuje rovněž život, ve kterém se člověk rozvíjí a navazuje vztahy s jinými lidmi. S ohledem na právě předestřené se ESLP přiklonil k extenzivnímu výkladu citovaného ustanovení, které zahrnuje rovněž stránku obchodní a profesní, a to zvláště v případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, neboť potom je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život [k tomu srovnej zejména Niemietz proti Německu (stížnost č. 13710/88), ze dne 16. 12. 1992; Halford proti Spojenému království (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997; všechna zde cit. rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]. V takovém smyslu musí věc posoudit rovněž zdejší soud. Na základě předestřené není pochyb, že výše uvedená argumentace městského soudu je nepřijatelná, neboť výkon povolání stěžovatele jako taxikáře nelze a priori vyloučit z definice soukromého života. Naopak, vycházejíc z výše uvedeného, při výkonu povolání řidiče taxislužby je velmi těžko odlišitelné, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život, je tedy nutno na výkon stěžovatelova povolání pohlížet jako na realizaci práva na soukromý život. Takový závěr potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119, zabývající se totožnou problematikou. V této chvíli je proto nutno posoudit, zda byly správní orgány oprávněny do stěžovatelova soukromého života daným způsobem zasahovat. Přitom je rovněž třeba rozlišovat situace, kdy se jedná o využití audiovizuálních záznamů pořizovaných při monitorování veřejného prostranství z bezpečnostních důvodů, a situace, kdy by toto monitorování bylo systematické nebo by z něj byl pořízen trvalý záznam, případně by bylo snímání kamerou zaměřeno na pořízení cílených a jasných záběrů jednotlivce (podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119). Z podstaty věci lze dospět k závěru, že při předmětném pořízení audiovizuálního záznamu se jednalo právě o později zmiňovanou situaci, tj. cílené snímání kamerou zaměřené na pořízení cílených a jasných záběrů stěžovatele, navíc utajeného, které ESLP považuje za potenciální zásah do práva na soukromý život. V takovém případě je tudíž nezbytné posoudit, zda je naplněna podmínka stanovená v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, která ospravedlňuje zásah státního orgánu do takového práva. Takovou podmínkou je nutnost pořízení diskutovaného záznamu orgánem veřejné moci v souladu se zákonem, a zároveň nezbytnost takového zásahu v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. V českém právním řádu však neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1

správního řádu, podle něhož *ke provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.* Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, nelze důkaz audiovizuální nahrávkou předmětné jízdy vozidlem stěžovatele považovat za zákonný.

Z uvedených důvodů byl pořízením záznamu a jeho následným použitím ze strany správního orgánu I. stupně, žalovaného a městského soudu porušen čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nicméně při zvážení vlivu tohoto důkazního prostředku na výsledek správního řízení v předmětné věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že provedení nezákonného důkazu nemohlo mít ani v jedné fázi správního řízení, ani v soudním řízení vliv na celkovou zákonnost a správnost zjištění stavu věci správními orgány. Je totiž nutno zdůraznit, že vzhledem k tomu, že stěžovatel nepopírá průběh jízdy, jak je ze záznamu patrný, a pouze argumentuje tím, že tento důkazní prostředek nebyl pořízen zákonným způsobem, přičemž skutkový stav je zřejmý z dalších důkazních prostředků známých ze správního spisu (např. oznámení o poskytnuté přepravě, účetní stvrženka z taxametru o zaplacení jízdného), nezpůsobí pořízení a použití nezákonného důkazu v tomto konkrétním případě nezákonnost a nesprávnost celého řízení ve věci samé.

Městský soud pro podporu svého závěru odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004 (přístupný na www.nsoud.cz). V této věci Nejvyšší soud dospěl k závěru, že hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy. Důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřijatelný. Uvedený případ se týkal použití zvukového záznamu hovoru mezi společníky obchodní společnosti o záležitostech této společnosti. Argumentace městského soudu nicméně není případná. Ve smyslu čl. 8 Úmluvy totiž nutno rozlišovat pořizování obdobných záznamů ze strany soukromých osob, na jedné straně (což byl i případ řešený před Nejvyšším soudem), a pořizování záznamů ze strany veřejné moci, na straně druhé. V prvním případě jde typicky o horizontální vztah, tedy soukromoprávní vztah dvou osob soukromého práva. K posuzování přípustnosti obdobných důkazů v občanském řízení soudním je příslušná civilní justice. Čl. 8 Úmluvy je i v takových případech aplikovatelný, a to v rámci tzv. pozitivních závazků na straně členského státu Úmluvy, takováto aplikace však není shodná s ochranou soukromí ve vertikálním vztahu jedinec – veřejná moc. V případě druhém jde naopak o vztah veřejnoprávní. Na ten se uplatní základní zásady ústavního pořádku, zejména zásada, podle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy) (podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119).

K námitce, že uložená povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč nebyla žalovaným řádně odůvodněna, neboť pouhé odkázání na zákonné ustanovení v tomto ohledu nepostačuje, přičemž stěžovatel zdůrazňuje, že předmětné řízení sám nevyvolal, neboť jednal v souladu s právními předpisy, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Správní orgán I. stupně napadený výrok skutečně odůvodnil pouhým

odkazem a citací ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu a dále na ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, nicméně s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se týkala totožné otázky, má zdejší soud za to, že „za situace, kdy právní úprava neumožňuje správnímu orgánu uvážení ohledně stanovení této povinnosti (dikce ‚uloží‘) a ani co do její výše, která je paušální, považuje zdejší soud takto stručné odůvodnění za zcela postačující“ (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 - 68). Pokud stěžovatel namítá, že předmětné správní řízení sám nevyvolal ve smyslu ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu, je v tomto ohledu nutno uvést, že se jednalo o řízení sankční povahy, které je zásadně zahajováno z úřední povinnosti. Ve světle citovaného rozsudku „není proto z hlediska aplikace citovaného ustanovení správního řádu rozhodné, zda stěžovatel svými úkony aktivně přispěl k zahájení tohoto řízení (což by v oblasti správního trestání ostatně zcela postrádalo logiku), nýbrž zda se dopustil protiprávního jednání a zda toto řízení proto muselo být v důsledku principu oficiality vedeno.“ Jak vyplývá ze shora uvedené argumentace, stěžovatel se skutečně protiprávnosti dopustil, takže na něj v daném případě nutně dopadá i povinnost nahradit náklady řízení. Tuto námitku proto považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou.

Následující kasační námitku protiústavnosti regulace cen taxislužby z důvodů absence podmínky k tomu, aby zákonodárce na základě § 1 odst. 6 zákona o cenách k takové regulaci vůbec přistoupil, shledal Nejvyšší správní soud z následujících důvodů bezpředmětnou. Zdejší soud při posuzování této námitky vycházel především z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 - 68, a ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119, které se zabývaly totožnou námitkou. Posledně uvedený rozsudek se totožnou námitkou zabýval dokonce v jiné věci stěžovatele.

Podle ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách, účinného v předmětné době, platí, že *v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace a pro účely odvodu spotřební daně u tabákových výrobků podle zákona o spotřebních daních, mohou federální ústřední orgány státní správy nebo příslušné orgány republik usměrnit tvorbu cen podle tohoto zákona (regulace cen)*. K tomu zdejší soud v souladu s výše citovanou judikaturou konstatuje, že zavedení regulace ceny určité komodity na trhu představuje především politické rozhodnutí a k přezkoumání oprávněnosti a legitimitnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační či porušující základní lidská práva a svobody. Tak tomu však v daném případě podle přesvědčení zdejšího soudu není, neboť stěžovatel de facto pouze polemizuje toliko s tím, že v dané situaci nenastaly podmínky pro regulaci cen taxislužby. Zdejší soud zdůrazňuje, že v takovém případě není oprávněn zabývat se účelností a smyslem této regulace a hodnotit ji (k tomu srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, č. 18/2008 Sb.). To ovšem platí jen za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze. Jak již bylo dříve judikováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119 „*cenová regulace nezasahuje ani do samotné podstaty práva podnikat v oblasti taxislužby. To je patrné již z té prosté skutečnosti, že zcela převažující část provozovatelů taxislužby v hlavním městě Praze je s to podnikat v podmínkách úředně stanovených cen. Soudní moci nepřísluší detailně přezkoumávat, zda určité politické rozhodnutí (zde rozhodnutí o aplikaci úředně*

stanovených cen) je jediným možným prostředkem k nápravě nedokonalého tržního prostředí. Úkolem soudní moci není ani detailní hodnocení argumentů týkajících se efektivity, hospodárnosti a dalších obdobných aspektů právní úpravy regulace taxislužby (srov. k posléze uvedenému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/06)“. V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal v regulaci cen taxislužby žádnou protiústavnost ani neshledal žádný nezákonný postup správních orgánů v aplikaci ustanovení stanovících maximální cenu za taxislužbu. Na závěr zdejší soud na podporu svého tvrzení odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 692/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), ve kterém Ústavní soud konstatoval, že „*zákonná regulace provozování taxislužby tedy nemůže být v rozporu s ústavním pořádkem. Z ústavy v žádném případě nevyplývá právo podnikat, bezprostředně a nezávisle na jiných subjektech (...) nikým neomezován, jak dovozuje stěžovatelka. (...) Regulace provozování taxislužby je, narozdíl od tvrzení stěžovatelky, standardní ve všech vyspělých zemích, a naopak nepřítomnost této regulace by vedla jen k prohloubení negativních jevů, které jsou v této oblasti všeobecně známé, a jisté jsou známé i stěžovatelce.*“ Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že by v případě absence regulace cen taxislužby nedošlo k omezení hospodářské soutěže. Naopak vzhledem k charakteru této služby a podmínek jejího výkonu (především v hlavním městě Praze) je zřejmé, že regulace cen taxislužby je nezbytná nejen k ochraně hospodářské soutěže, ale i k ochraně spotřebitele. Jak již bylo uvedeno v posledně citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu „*taxislužba je na rozdíl od běžného tržního prostředí trhem postiženým celkovou informační asymetrií. V takovémto prostředí běžný zákazník (a tím spíše cizinec nebo jiný návštěvník Prahy) není s to předem získat relevantní informace o poskytované službě, o její kvalitě, často není s to ani určit přiměřenost nabízené ceny a nemá rozumnou šanci srovnat tuto cenu s cenami nabízenými jinými poskytovateli taxislužby. Je možno považovat za notorietu, že trhy s nedokonalými informacemi mají zásadně oslabenou sebečistící schopnost. Lukrativní místa (letišť, centrální náměstí ve velkých městech s velkým výskytem turistů atp.) navíc pojmu jen limitovaný počet vozů taxi, což dále snižuje jakoukoliv rozumnou úvahu o efektivní soutěži na trhu taxi (...) Taxislužba je trhem ve své podstatě atomizovaným, ovšem trhem, který se způsobem nabídky služeb zásadně liší od jiných svou povahou rovněž atomizovaných trhů. Na rozdíl od typického tržního prostředí (malé pekárny, provozovny služeb, obchody, restaurace apod.) vozidla taxi nenabízejí své služby v jednom fixovaném místě. Zatímco nabídka služeb ve fixované lokalitě zvyšuje možnost racionálního a informovaného rozhodnutí spotřebitele, vozidla taxi obvykle křižují v rámci městské aglomerace a jsou náhodně zastavována náhodnými zákazníky. Ideální ‚obětí‘ taxikářů v prostředí bez regulovaných cen je cizinec, který navštíví hlavní město třeba jen na několik dní a bezprostředně po příjezdu do České republiky nechápe přesně hodnotu české měny. Objednávka vozu taxi přitom bude z povahy věci často úplně první transakcí, kterou na českém území takový cizinec uskuteční.*“

Ve světle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem cenové regulace ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu (k tomu srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03). Z daného nepochybně vyplývá, že zákonná podmínka pro vydání podzákonného právního předpisu (v tomto případě jde o vyhlášku č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby) ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách je dána, neboť neregulovaný trh osobní taxislužby může být ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Jak vyplývá z výše uvedeného, ústavnost regulace cen taxislužby byla již rovněž předmětem přezkumu Ústavního soudu, který se k dané problematice vyjádřil totožně. Ani tato stěžovatelova námitka proto není důvodná.

Dále stěžovatel brojí proti uložené sankci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, navzdory tomu, že porušení zákona nebylo spolehlivě prokázáno, a poukazuje na nejednotnou rozhodovací činnost správních orgánů, které v obdobných případech s kontrolovanými subjekty nezahajují správní řízení o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Z napadeného rozhodnutí nelze dle názoru stěžovatele usoudit, na základě čeho správní orgán právě v případě stěžovatele takto učinil. Stěžovatel podotýká, že přitom řádně užíval taxametr a rovněž cestujícím řádně vydal doklad o zaplacení jízdného v souladu se zákonem o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud má v souladu s odůvodněním městského soudu za to, že výše uvedená tvrzení stěžovatele, která nejsou nijak podložena žádnými konkrétními údaji, ve kterých by poukázal na konkrétní případ, kdy správní orgán jednal stěžovatelem tvrzeným způsobem, nelze přezkoumat. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud rovněž tuto stížní námitku za nedůvodnou.

Pokud jde o odkaz stěžovatele na „tvrdost“ uložené sankce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje v žalobě uplatněnou žádost, ve které alternativně ke zrušení rozhodnutí žalovaného žádal městský soud, aby od uložení sankce upustil nebo ji popřípadě snížil. Postup městského soudu týkající se této žádosti však nijak v kasační stížnosti nenapadl ani nezpochybnil, a proto není Nejvyšší správní soud za tohoto stavu věci povinen ani oprávněn se k danému více vyjadřovat.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastníkovi řízení podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. února 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu