



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **P. O.**, zastoupen JUDr. Klárou Long Slámovou, advokátkou, se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4 (zástupce ustanovený na základě § 27 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., původním zástupcem JUDr. Koljou Kubičkem, advokátem, se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4), proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1 - Nové Město, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 21/2010-190-TAXI/2 ze dne 11. 3. 2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 90/2010 - 31 ze dne 17. 10. 2014,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků řízení **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení případu

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 3. 2010, č. j. 21/2010-190-TAXI/2, bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 24. 7. 2008, č. j. MHMP 395636/2006/DOP-T/Cy, tak, že výrokem I. bylo řízení ve věci porušení § 21 odst. 11 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silniční dopravě“) zastaveno, výrokem II. byl žalobce uznán vinným porušením ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě ve spojení s § 15 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že dne 27. 9. 2006 po ukončení přepravní služby vozidlem taxislužby Seat, registrační značka X, evidenční číslo vozidla taxislužby Y, na trase z náměstí Republiky, Praha 1, do ulice Patočkova, Břevnovský klášter, Praha 6, jako řidič taxislužby nevydal bez vyzvání

cestujícím doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, a byla mu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě uložena pokuta ve výši 100.000 Kč, současně byl zavázán k náhradě nákladů řízení.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu. Napadenému rozhodnutí vytýkal, že jeho výrok není dostatečně určitý a nesplňuje požadavky na nezaměnitelnost a vykonatelnost, neboť správní řízení bylo zahájeno pro jiným způsobem formulovaný skutek, než který je uveden v napadeném rozhodnutí; dále že napadené rozhodnutí je v rozporu s provedeným dokazováním, neboť svědectví svědků je nevěrohodné pro jejich předpojatost, a jejich výpovědi byly pořízeny v rámci jiného řízení (řízení o porušení zákona o cenách), takže je podle žalobce nelze použít. Nakonec namítl nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2014, č. j. 6 A 90/2010 – 31, žalobu žalobce pro nedůvodnost zamítl.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, přičemž kasační důvody podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele jsou názory prvoinstančního soudu ohledně skutkových i právních otázek daného případu nesprávné. Městský soud nepostupoval tak, aby byl bezpochybně zjištěn skutkový stav věci. Správní řízení bylo zahájeno pro jízdu údajně uskutečněnou se stěžovatelem dne 27. 9. 2006 od 9,55 do 10,30 hodin na trase náměstí Republiky – zámek Zbraslav, Praha, naproti tomu rozhodnutí žalovaného se vztahuje k jízdě také údajně uskutečněné se stěžovatelem časově nijak nespecifikované, z náměstí Republiky do ulice Patočkova v Praze 6. Je tedy zřejmé, že správní řízení bylo zahájeno a vedeno pro zcela jiný skutek, a pokud se vůbec nějaká jízda se stěžovatelem uskutečnila, byla to jiná jízda, než o které bylo v rámci správního řízení rozhodováno; uvedený rozpor nelze podle stěžovatele vysvětlit „*písařskou chybou či autorskou nepozorností*“, jak uvádí žalovaný a stěžovatel svou nejistotu o tom, jaký skutek je předmětem řízení, namítl ve svých stanoviscích vždy na prvním místě.

[5] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by po ukončení přepravy nevydal cestujícím doklad z tiskárny taxametru, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, přičemž k naplnění postačuje skutkové zjištění, že řidič při výkonu taxislužby nepoužil taxametr, nebo po ukončení jízdy bez vyzvání nevydal cestujícímu nepoškozený a čitelný doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru. V řízení bylo jasně prokázáno, že taxametr měl stěžovatel zapnutý a též že doklad o zaplacení z taxametru existuje – jedná se o listinu č. 00100, která je podle stěžovatele součástí spisového materiálu, a ze které vyplývá, že stěžovatel po cestujících, které vezl, požadoval pouze částku ve výši 115 Kč, a doklad vydal. „Zákazníci“ si doklad odmítli převzít, což nemůže být kladen k tíži stěžovatele. Předání dokladu kontrolním pracovníkům Magistrátu hlavního města Prahy byl přítomen policista.

[6] Stěžovatel poukázal rovněž na skutečnost, že v současné době vytýkané jednání není správním deliktem, neboť po novele zákona o silniční dopravě je správní delikt spáchán podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, když řidič taxislužby cestujícímu nevydá doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, pokud o něj cestující požádá. Věc by měla být vrácena soudu prvního stupně k novému

pokračování

projednání a minimálně by tato skutečnost měla mít vliv na výši uložené pokuty. Napadené rozhodnutí je proto vydané v rozporu se zákonem.

[7] Stěžovatel dále namítal, že skutkový stav nebyl správními orgány zjištěn dostatečně a úplně, neboť vychází z výpovědí svědků, kteří jsou nevěrohodní, postupovali ve věci nikoli nestranně, mají negativní vztah k taxikářům a úmyslem jejich jízdy je de facto uskutečnění cíleného a vyprovokovaného jednání, z něhož by mohl správní orgán dovodit porušení právního předpisu ze strany kontrolovaného (stěžovatele). Svědci nebyli schopni popsat ani řidiče, vozidlo, trasu jízdy, tedy podstatné okolnosti přepravní služby. Jejich svědecká výpověď je ovlivněna tím, že jejich finanční odměna je v nemalé míře motivuje k tomu „přistihnout někoho při činu“, neboť pak jsou hodnoceni jako „pracovně výkonnější“.

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem žalovaného a městského soudu, že nevznesl námitky proti kontrolnímu protokolu podle § 17 zákona o státní kontrole. Stěžovatel ve stresu z kontroly řekl na místě „pouze“: „*nesouhlasím se zněním protokolu*“ a konkrétní námitky správnímu orgánu vznesl později v podáních zaslaných prostřednictvím svého právního zástupce, což je postup zcela dostačující a rozumný, neboť stěžovatel nemá právní vzdělání a nemůže posoudit, co z vysloveného může být později použito proti němu.

[9] Stěžovatel nakonec namítl, že správní orgány a soud nedostatečně odůvodnily výši vyměřené pokuty 100.000 Kč. Výše pokuty je nepřiměřená zákonným kritériím. Při jejím stanovení provozovateli taxislužby není smyslem striktně vycházet z plného rozpětí uvedeného v zákoně. Toto rozpětí má na mysli postih jak pro podnikatele – fyzické osoby, jímž je i stěžovatel, tak zároveň i pro právnické osoby dopouštějící se správního deliktu, které jsou kapitálově nesrovnatelně silnější. Stěžovatel nedosahuje takových příjmů, jako obchodní společnosti s mnoha zaměstnanci. Byť soud přihlédl k tomu, že jednání stěžovatele (pokud by se ho dopustil) je závažné, některé závažnější delikty jako např. jízda po požití alkoholu nebo prodej zkaženého zboží v obchodě jsou sankcionovány pokutami mnohem nižšími. Pokuta ve výši 100.000 Kč je pro něj likvidačním opatřením, neboť v žádném případě nedosahuje takových příjmů, aby byl schopen takovou pokutu uhradit. Navíc po vydaném rozhodnutí správním orgánem byl stěžovatel nucen ukončit své podnikání v oblasti taxislužby.

[10] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné, neboť podle něj byla skutková stránka prokázána způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, výše uložené sankce není v rozporu s mírou společenské nebezpečnosti zjištěného protiprávního jednání a není ani likvidační.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IIIa.

Zjištění ze správního spisu

[12] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Dne 27. 9. 2006 oznámili pan V. K. a paní E. P., zaměstnanci Magistrátu hlavního města Praha jako tzv. kontrolní cestující, že dne 27. 9. 2006 v 9.30 hodin nastoupili do vozidla taxislužby provozovaného

žalobcem na náměstí Republiky a objednali v němčině jízdu k Břevnovskému klášteru. Jízda byla vedena Hyberskou ulicí na magistrálu, k Mánesovu mostu, dále směrem na Pohořelec a ke Strahovskému klášteru. Zde po vyjasnění, že cílem cesty je Břevnovský klášter, je žalobce odvezl k Břevnovskému klášteru Bělohorskou ulicí. Taxametr byl po celou dobu jízdy zapnutý, při ukončení jízdy v 10.00 hodin na něm byla uvedena částka 1.197 Kč. Doklad o zaplacení jízdného vydal žalobce na požádání, byl vyplněn ručně a na částku 1.200 Kč.

[13] Dne 27. 9. 2006 v 10.15 hodin u Břevnovského kláštera byl kontrolním pracovníkem Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, Ing. F. B. sepsán protokol o kontrole č. SOD/270906/1/Be. V něm kontrolní pracovník shrnul oznámení kontrolních cestujících a jako zjištěnou závadu konstatoval, že žalobce po ukončení jízdy nevydal doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z taxametru doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., ale vydal ručně psaný doklad č. 474292 s falešnými údaji (označení provozovatele „P. K. – P., IČO X“) na částku 1.200 Kč, čímž došlo k porušení ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Jako další zjištění uvedl, že žalobce nepředložil průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby č. X. Žalobce byl v protokolu poučen o možnosti podat námitky proti protokolu. Žalobce kontrolní protokol podepsal a přičinil poznámku „Nesouhlasím se zněním protokolu“.

[14] Ve stejnou dobu, na stejném místě a stejným kontrolním pracovníkem byl sepsán protokol o kontrole č. CENA/270906/1/Be, z něhož vyplývá, že cenová kontrola byla provedena na základě oznámení kontrolních cestujících, v kontrolním protokolu je popsána trasa jízdy žalobce a je v něm též uvedeno, že na místě kontroly byla provedena konfrontace mezi kontrolními cestujícími, kontrolním pracovníkem správního orgánu prvního stupně a žalobcem. Rovněž tento protokol žalobce podepsal a přičinil k němu poznámku „Nesouhlasím se zněním protokolu“.

[15] Součástí správního spisu je též stvrzenka č. 474292, na níž je razítkem předtištěn jako poskytovatel služby přepravy P. K., místem podnikání P., IČO X. Dále je ručně vypsáno datum jízdy (27. 9. 2006), výchozí a cílové místo přepravy („po Praze“) a cena (1.200 Kč).

[16] Dne 24. 5. 2007 byli v rámci řízení o porušení cenových předpisů vedeného žalobcem vyslechnuti svědci V. K. a E. P. k téže jízdě, jež byla předmětem kontroly dne 27. 9. 2006. Svědci potvrdili svá tvrzení uvedená již v oznámeních o poskytnuté přepravě, k okolnostem provedení kontroly uvedli, že po příjezdu do cílového místa a po zjištění, že jsou na místě již kontrolní pracovníci Magistrátu hlavního města Prahy, chtěl žalobce ujet, byl však dostižen hlídkou Policie ČR a vrácen zpět. Poté byla provedena konfrontace kontrolních cestujících s řidičem a bylo sepsáno jak oznámení o jízdě, tak oba kontrolní protokoly. Oba svědci též vypověděli o své motivaci k výkonu činnosti kontrolního cestujícího (svědkyně P. uvedla, že měla několikrát osobní negativní zkušenost s taxikáři, kteří byli nepoctiví k zákazníkům – jejím přátelům z ciziny; svědek K. uvedl, že činnost kontrolního cestujícího koná z důvodu přivýdělku).

[17] V oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 10. 2006 Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, uvedl, že se žalobcem, jehož identifikoval jménem, příjmením, identifikačním číslem a místem podnikání, zahajuje správní řízení mimo jiné ve věci porušení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, kterého se měl dopustit tím, že nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného, kterým je výhradně výstup z tiskárny taxametru ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb.. Dále je v oznámení uvedeno, že dne 27. 9. 2006 od 9.55 do 10.30 hodin byla zaměstnancům Magistrátu hlavního města Prahy poskytnuta přeprava vozidlem Seat, RZ X e. č. Y, na trase náměstí Republiky, u Prašné brány k Národní galerii, zámku Zbraslav, přičemž vozidlo řídil žalobce, a dále bylo v oznámení uvedeno, že o této jízdě byl vyhotoven kontrolní protokol č. SOD/270906/1/Be ze dne 27. 9. 2006, který žalobce

pokračování

podepsal. V oznámení o zahájení řízení jsou zmíněna i obě oznámení kontrolních cestujících ze dne 27. 9. 2006. Další text oznámení o zahájení řízení odkazuje právě na obsah zmiňovaného protokolu a na audiovizuální záznam skrytě pořízený při kontrolní jízdě. Správní řízení bylo zahájeno i pro další skutky, o kterých však řízení bylo následně zastaveno.

[18] Dne 7. 3. 2007 správní orgán prvního stupně žalobce poučil o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jako podklad pro rozhodnutí byl označen protokol č. SOD/270906/1/Be, oznámení o poskytnuté přepravě ze dne 27. 9. 2006, stvrzenka taxi – kopie č. 474292, rozhodnutí MHMP – 410284/2006/DOP-T/B1-1 a CD – audiozáznam 27. 9. 2006. Žalobce ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 3. 2007 namítl, že podklady jsou zmatečné, že audiovizuální záznam nelze použít, neboť byl pořízen v rozporu se zákonem a není ani zmíněn v kontrolním protokolu, že postup kontrolních pracovníků byl v rozporu s etickým kodexem pracovníků ve státní správě a že nebylo prokázáno jakékoliv pochybení z jeho strany.

[19] Správní orgán prvního stupně dne 11. 6. 2007 rozhodnutím č. j. MHMP 395636/2006/DO-T/Hh shledal, že se žalobce (mimo jiné) dne 27. 9. 2006 dopustil porušení ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě ve spojení s § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že nezajistil, aby řidič bez vyzvání vydal cestujícímu doklad o zaplacení jízdného, kterým je výhradně výstup z tiskárny taxamtru ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, a uložil žalobci pokutu ve výši 110.000 Kč (a to za všechny správní delikty, za které shledal žalobce odpovědným).

[20] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, neboť výrok rozhodnutí není dostatečně určitý v popisu skutku a audiovizuální záznam nelze jako důkaz použít.

[21] Žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. 50/2008-190-TAXI/3 dne 17. 3. 2007 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že žalobce porušil ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě (nevydání řádného dokladu o zaplacení), podklady rozhodnutí však pro ostatní vytýkané jednání nespovídají.

[22] Správní orgán prvního stupně rozhodl v pořadí druhým rozhodnutím dne 24. 7. 2008 pod č. j. MHMP 395636/2006/DOP-T/Cy tak, že žalobce shledal odpovědným za porušení ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě tím, že dne 27. 9. 2006 po poskytnuté přepravě z náměstí Republiky v Praze 1 do ulice Patočkova v Praze 6 jako řidič vozidla Seat, RZ X, evidenční číslo vozidla taxislužby Y, cestujícím bez vyzvání nevydal doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., ale ručně psaný doklad č. 474292 na částku 1.200 Kč, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

[23] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání odůvodněné rozporem mezi oznámení o zahájení řízení a výrokem rozhodnutí, nedostatkem skutkových zjištění a nepřiměřené výše uložené pokuty. Žalovaný změnil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že výrokem I. bylo řízení ve věci porušení § 21 odst. 11 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silniční dopravě“) zastaveno a výrokem II. byl žalobce uznán vinným porušením ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě ve spojení s § 15 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že dne 27. 9. 2006 po ukončení přepravní služby vozidlem taxislužby Seat, registrační značka X, evidenční číslo

vozidla taxislužby Y, na trase z náměstí Republiky, Praha 1, do ulice Patočkova, Břevnovský klášter, Praha 6, jako řidič taxislužby nevydal bez vyzvání cestujícím doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, a byla mu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě uložena pokuta ve výši 100 000,- Kč, současně byl zavázán k náhradě nákladů řízení.

IIIb.

Posouzení jednotlivých kasačních námitek

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným rozporem mezi skutkem, pro který bylo správní řízení zahájeno a skutkem, pro který byl stěžovatel postižen, což je důvod kasační stížnosti podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy porušení ustanovení o řízení správním orgánem při zjišťování skutkového stavu tak, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel vytýkanou vadu uplatnil již v žalobě krajskému soudu, který dospěl k závěru o dostatečné určitosti vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení s tím, že v údajích o trase a času je písařská chyba.

[25] Podle § 46 odst. 1 správního řádu, *řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*

[26] K určitosti předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjadřoval, například v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, v němž konstatoval, že z oznámení musí být „*patrné, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka se v daném řízení účinně hájit. (...) Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkrétnosti, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání brozí.*“ Na tento závěr Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, v němž uvedl, že „*předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.*“

[27] Mezi skutkem vymezeným v oznámení o zahájení sankčního správního řízení, jímž se každé sankční řízení více či méně formálním způsobem zahajuje, a popisem skutku v konečném rozhodnutí ve věci, musí existovat alespoň v podstatných rysech soulad. Nejvyšší správní soud to vyjádřil v rozsudku ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149, tak, že „*mezi vymezením skutku, pro který je zahajováno sankční správní řízení, a popisem tohoto skutku v následném meritorním rozhodnutí nemusí existovat naprostá shoda, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Pokud však je v průběhu řízení zjištěn určitý aspekt jednání, který „obviněnému“ dosud nebyl vytýkán, a vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutno před vydáním rozhodnutí přistoupit k „rozšíření obvinění“.*

[28] Z uvedeného vyplývají dva výchozí závěry: 1. skutek musí být v oznámení o zahájení řízení definován natolik určitě, aby bylo „obviněnému“ zřejmé, jaké jednání je mu kladeno za vinu tak, aby se mohl účinně hájit; 2. mezi skutkem vymezeným v oznámení o zahájení řízení a skutkem vymezeným v rozhodnutí nemusí být naprostá shoda, neboť řízení před správním orgánem slouží právě k „ustálení“ jak skutkového vymezení, tak právní kvalifikace.

pokračování

[29] V posuzovaném případě je nepochybné, že mezi skutkem, jak byl vymezen v oznámení o zahájení řízení a skutkem vymezeným ve skutkové větě napadeného rozhodnutí, je zřejmý nesoulad v určení trasy předmětné jízdy, za kterou neměl stěžovatel vydat doklad o výši jízdného z taxametru, a časové vymezení této jízdy; oba skutky jsou spojeny pouze osobou stěžovatele, kontrolovaným vozidlem taxislužby, kontrolními cestujícími a dnem, kdy se kontrolní přeprava měla uskutečnit. Mezi účastníky však není sporné, že uvedený den kontrolní jízda proběhla, neboť stěžovatel se k jejímu průběhu vyjadřoval – tvrdil, že taxametr měl zapnutý a stvrzenku vydal, podepsal protokol o kontrole s poznámkou, že s obsahem protokolu nesouhlasí, namítal nekorektní postup kontrolních orgánů; přitom dosud netvrdil, a ani nijak nevyšlo najevo, že by byl v uvedený den kontrolován vícekrát, popř. že by taková kontrolní jízda s kontrolními cestujícími předmětný den a předmětným vozidlem vůbec neproběhla.

[30] Za této situace Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem, že rozpor mezi skutkem vymezeným v oznámení o zahájení řízení a skutkem vymezeným v rozhodnutí existuje, a že se nejedná o případ, kdy skutkový děj je teprve v průběhu řízení “ustalován“ podle výsledků dokazování; zjevně se totiž jedná o chybu vzniklou ať už psaním nebo nepozorností sepisující osoby, tak jak dovodil městský soud a sám žalovaný. Přesto však lze uzavřít, že tato chyba nepředstavuje procesní vadu, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť práva stěžovatele jí nebyla nijak dotčena. Stěžovatel svou procesní obranu od počátku směřoval k vytýkanému jednání, jak je specifikováno v rozhodnutí, nebyl tedy uveden v omyl a bylo mu od zahájení správního řízení známo, jaké jednání je mu kladeno za vinu. Konečně, správný skutkový děj vyplývá jak z protokolů o výslechu svědků, na které oznámení o zahájení řízení odkazuje, tak z podkladů pro rozhodnutí, se kterými byl stěžovatel prokazatelně seznámen a ke kterým se vyjadřoval. Bylo tak dosaženo účelu, pro který zákonodárce jako obligatorní náležitost oznámení o zahájení řízení stanovil vymežit předmět řízení, a který byl ve shora citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu podrobně rozveden, tedy poskytnutí možnosti účastníku správního řízení formulovat účelně svou procesní obranu, a kasační námitka proto není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, že skutková podstata, ze které správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve správním spise, neboť stěžejní výslechy svědků jsou nevěrohodné a byly nadto učiněny v jiném řízení (tedy rovněž důvod kasační stížnosti předvídaný v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Stěžovatel tuto výtku učinil již součástí žaloby a městský soud ji neshledal důvodnou. Podle městského soudu ustanovení § 50 a 51 správního řádu umožňuje za podklad pro vydání rozhodnutí vzít i skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti či podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci; jako podklad pro rozhodnutí tak mohla být použita i výpověď kontrolních cestujících v řízení týkajícím se porušení cenových předpisů. Námitku nevěrohodnosti městský soud považoval za zjevně nedůvodnou, neboť finanční stránka věci (odměna za provedenou kontrolní jízdu) motivuje kontrolní cestující k tomu, aby prováděli kontrolní jízdy, avšak není nijak závislá na tom, zda při kontrole bude zjištěno pochybení, či nikoliv; stejně tak skutečnost, že jeden z kontrolních cestujících je motivován ke své činnosti předchozími negativními zkušenostmi s některými provozovateli taxislužby a chce přispět ke zlepšení pověsti této služby v Praze, není v žádném případě znakem předpojatosti.

[32] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem krajského soudu ztotožňuje. Podle § 50 odst. 1 správního řádu, *[p]odklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.* Použití výpovědi svědků v jiném správním řízení tak není v rozporu s citovaným ustanovením a žalovaný nepochybil, když je za podklad svého rozhodnutí vzal, naopak, s ohledem na základní zásady správního řízení, zejména zásadu hospodárnosti a zásadu

omezené materiální pravdy, je přípustné, aby správní orgán založil své rozhodnutí i výhradně jen na skutečnostech zjištěných z rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci a další dokazování neprováděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 5. 6. 2013, č. j. 6 Ads 163/2012 – 24). Správní orgán prvního stupně a žalovaný vycházeli jak z protokolů o svědeckých výpovědích svědků – kontrolních cestujících, učiněných v jiném správním řízení, tak z dalších podkladů pro rozhodnutí, zejména z protokolu o kontrole a oznámení o přepravě, přičemž protokol o kontrole je rovněž listinou způsobitou být podkladem pro rozhodnutí, neboť námitky podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., které proti němu stěžovatel vznesl, byly v ryze obecné rovině, a zjištění z protokolu správní orgán prvního stupně a žalovaný při hodnocení konfrontovali s ostatními zjištěními učiněnými z dalších podkladů pro rozhodnutí a důkazy. Postupovali tak v souladu s ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu, podle kterého *[p]okud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.* Výpovědi svědků – zaměstnanců Magistrátu hlavního města Prahy korespondují s ostatními zjištěními učiněnými z podkladů pro rozhodnutí a za této situace žalovaný i městský nepochybili, když nepřisvědčili námitce stěžovatele o jejich nevěrohodnosti a nevyužitelnosti z důvodu učiněné výpovědi v jiném správním řízení. Ani tato námitka stěžovatele tak není důvodná.

[32] Podle stěžovatele je zjištěná skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, v rozporu se správním spisem, neboť stěžovatel po provedení přepravy kontrolním cestujícím doklad o výši jízdného z taxametru vydal a doklad je součástí správního spisu; tedy opět důvod kasační stížnosti předvídaný § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud ověřením ve správním spise zjistil, že se v něm nachází pouze rukou psaný doklad na částku 1.200 Kč, vystavený předmětného dne za jízdu „po Praze“ provozovatelem P. K. pod číslem 474292, a nikoliv doklad o výši jízdného ve formě výpisu z taxametru na částku 115 Kč. To, že stěžovatel kontrolním cestujícím vydal rukou psaný doklad na částku 1.200 Kč, kterou kontrolní cestující rovněž zaplatili, vyplývá jak z oznámení o přepravě, učiněné V. K., tak z oznámení o přepravě, učiněné E. P., tak z protokolu č. SOD/270906/1/Be, tak i z protokolu o výslechu svědků z 24. 5. 2007. Naopak, o vydání dokladu o výši jízdného z taxametru není v žádném jiném podkladu pro rozhodnutí zmínka a stěžovatel jeho existenci poprvé tvrdil až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž tento doklad k podání nepřiložil, resp. v odvolání není uvedeno, že by měl být jeho přílohou. Stěžovatel nenavrhl žádné důkazy, které by jeho vydání prokazovaly, ačkoliv mu jak z podkladů pro rozhodnutí, se kterými byl před samotným rozhodnutím seznámen, tak poté z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, bylo zřejmé, že o existenci tištěného dokladu ani správní orgán prvního stupně, ani žalovaný (a následně ani městský soud) neví; za tohoto stavu věci lze důkazní aktivitu stěžovatele předpokládat, ač podle § 50 odst. 3 správního řádu je to správní orgán, kdo je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Žalovaný i správní orgán prvního stupně za této situace tvrzení stěžovatele v tomto bodu neuvěřili a považovali je za účelové, svůj závěr přezkoumatelným způsobem odůvodnili, s jejich argumentací se ztotožnil městský soud a Nejvyšší správní soud se s ní ztotožňuje rovněž. Námitka stěžovatele spočívající v nesprávnosti zjištěného skutkového stavu tak rovněž není důvodná.

[33] Co se týče kasační námitky nezákonnosti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávné aplikace § 35 odst. 1 písm. h) zákona o silniční dopravě v důsledku změny právní úpravy poté, co ve správním řízení bylo o správním deliktu stěžovatele rozhodnuto, Nejvyšší správní soud připomíná, že ve správním soudnictví jsou soudy při přezkumu rozhodnutí správních orgánů vázány skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. Tato zásada je zakotvena v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *[p]ři přezkoumání*

pokračování

rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud by pravidlo ohledně vázanosti soudu skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu neplatilo, řízení před soudem by bylo pokračováním správního řízení a ztratilo by tak svou přezkumnou povahu. Uvedené pravidlo sice judikatura Nejvyššího správního soudu částečně relativizovala zejména pro oblast správního trestání a dovodila, že soud v některých případech může, resp. musí zohlednit změnu právní úpravy, ke které došlo až po rozhodnutí správního orgánu; jde o případy zrušení užití právní úpravy Ústavním soudem pro neústavnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 – 98, nebo ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 A 102/2001 – 59), nebo v případě zohlednění principu přípustnosti retroaktivity ve prospěch pachatele, obecně ve správním trestání aplikovaném, za situace, kdy trestnost jednání zanikla (§ 7 odst. 1 přestupkového zákona, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77). Ani jedna z těchto výjimek z pravidla vázanosti soudu právním (a skutkovým) stavem v době rozhodnutí správního orgánu však v posuzovaném případě nenastala.

[34] Zákonem č. 102/2013 Sb., účinného od 1. 5. 2013, došlo k novelizaci zákona o silniční dopravě též v ustanoveních, týkající se posuzované věci, a to takto:

- Podle § 21, odst. 3, zákona o silniční dopravě účinném do 30. 4. 2013, tedy v době spáchání správního deliktu dne 27. 9. 2006 i v době rozhodnutí žalovaného dne 11. 3. 2010, *[p]rovozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby řidič při výkonu taxislužby používal taxametr uvedený v odstavci 2 a po ukončení jízdy bez vyzvání vydal cestujícímu nepoškozený a čitelný doklad o výši jízdného porízený jako výstup z tiskárny taxametru (zvýraznění podržením provedl Nejvyšší správní soud).*
- Podle znění § 21 odst. 3, účinného od 1. 5. 2013, *[d]opravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících: (...); d) vozidlo taxislužby bylo vybaveno 1. měřicí sestavou taxametru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“), 2. knihou taxametru a 3. záznamy o přepravě podle písmene h) z práve probíhajícího dne nebo záznamem o přepravě z poslední poskytnuté přepravy, pokud v práve probíhajícím dni nebyla vozidlem taxislužby žádná přeprava uskutečněna; (...) e) v taxametru byly nastaveny údaje a hodnoty odpovídající skutečnosti; g) řidič taxislužby řádně obsluhoval taxametr a zajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy; h) řidič taxislužby ihned po ukončení přepravy pořídil jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě; a i) řidič taxislužby cestujícímu vydal doklad o zaplacení jízdného porízený jako výstup z tiskárny taxametru, pokud o něj cestující požádá.* Podle § 21d odst. 4, téhož zákona, *[p]ři výkonu práce řidiče taxislužby je řidič vozidla taxislužby, které je vybaveno taxametrem, povinen a) řádně obsluhovat taxametr a zajistit zaznamenání skutečného průběhu přepravy, b) ihned po ukončení přepravy poříditi jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě obsahující předepsané náležitosti a c) vydat cestujícímu doklad o zaplacení jízdného porízený jako výstup z tiskárny taxametru obsahující předepsané náležitosti, pokud o doklad cestující požádá.*
- Podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, ve znění účinné v době spáchání správního deliktu až do 31. 5. 2012, *[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který poruší ustanovení § 21.*
- Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 4. 2013, *[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750.000 Kč dopravci, který poruší ustanovení § 21.*
- Podle § 35 odst. 2 písm. t) zákona o silniční dopravě znění účinného od 1. 5. 2013, *[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500.000 Kč dopravci, který v rozporu s § 21 odst. 3 písm. i) nezajistí, aby při provozování taxislužby vozidlem taxislužby řidič taxislužby cestujícímu vydal doklad o zaplacení jízdného porízený jako výstup z tiskárny taxametru.*

[35] Ze shora uvedeného vyplývá, že sice došlo ke změně právní úpravy, podle které byl stěžovatel odsouzen za spáchání správního deliktu, nicméně tato změna nespočívá v tom, že by Ústavní soud shledal správním orgánem prvního stupně a žalovaným použité právní ustanovení za protiústavní, ani v následné „dekriminizaci“ jednání stěžovatele vypuštěním této skutkové podstaty ze správních deliktů. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 102/2013 Sb., bylo důvodem ke změně zvýšení odpovědnosti řidičů (nejen dopravce) za dodržování ustanovení zákona o silniční dopravě a současně snížení jejich administrativní zátěže (srov. bod 1.3. důvodové zprávy); konkrétně k vydávanému dokladu důvodová zpráva uvádí, že „*spolu se záznamem o provozu vozidla bude dopravce nově pořizovat záznamy o přepravě – jde prakticky o dnešní doklady o výši jízdného, které taxametr automaticky tiskne při ukončení přepravy, a písemné smlouvy. Podle nového návrhu řidič vždy zhotoví záznam o přepravě a jako doklad o zaplacení jízdného vytiskne jeho kopii, pokud to zákazník bude požadovat; v současné době musí vytisknout originál, která musí předat cestujícímu, i když ten ho nechce, a pak jako záznam o provozu vozidla vytisknout kopii tohoto dokladu; nový systém prakticky tento postup obrátí*“. I novelizované ustanovení má tak za účel ochranu shodného zájmu jako původní úprava, a to zájmu na správně účtovaném jízdném a tím ochraně cestujícího – spotřebitele, a dále v důsledku správného účtování správné zdanění této služby. Tento zájem byl jednáním stěžovatele porušen podle původní právní úpravy i podle novelizovaného znění. Nejedná se tedy o změnu natolik podstatnou, aby mohla představovat výjimku z pravidla vázanosti soudu právním stavem ke dni rozhodnutí správního orgánu a městský soud proto nepochybil, když ve svém rozhodnutí změnu nezohlednil. Ani tato námitka nezákonnosti rozsudku městského soudu proto není důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že městský soud a ani správní orgány neodůvodnili dostatečně výši uložené pokuty, kterou stěžovatel považuje za nepřiměřeně vysokou společenské nebezpečnosti vytýkaného jednání, i s poukazem na to, že podle novelizovaného zákona o silniční dopravě již jednání není správním deliktem, a dále poměrům stěžovatele, pro kterého je uložena výše pokuty likvidační. Jedná se opět o námitku nezákonnosti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávného výkladu ustanovení § 36 odst. 2 ve spojení s § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě.

[37] Městský soud při posouzení této žalobní námitky vyšel z ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, podle kterého se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Žalovaný podle městského soudu s ohledem na charakter vytýkaného jednání za rozhodující správně považoval závažnost a význam protiprávního jednání. Žalobce totiž doklad vytištěný z taxametru nevydal ne proto, že by kontrolní cestující opustili vozidlo dříve, než tak stačil učinit, ale doklad o zaplacení vydat nejprve nehodlal vůbec, a učinil tak až po výzvě cestujících nikoliv formou výtisku dokladu z taxametru, ale formou ručně vypsání dokladu, v němž byl nadto zjevně klamavý údaj o poskytovateli přepravy. Městský soud zdůraznil preventivní úloha postihu, která nespočívá jen v účinku vůči žalobci, ale musím mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. S ohledem na tuto funkci pokuty je pokuta ve výši cca 1/7 zákonného rozpětí s ohledem na skutečně vysokou míru konkrétní společenské nebezpečnosti jednání žalobce (zjevně úmyslné vydání dokladu odporujícího požadavkům ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, nadto s nepravdivými údaji, tedy dokladu, který zcela znemožní plnění funkce, kterou doklad o výši jízdného má) podle městského soudu přiměřená.

[38] Co se týče žalobní námitky týkající se nedostatečné individualizace pokuty s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce, městský soud uzavřel, že sice šlo o sankci citelnou,

pokračování

zároveň však o sankci, která byla uložena objektivně vzato při spodní hranici sankčního rozmezí, přičemž částka 100.000 Kč obecně nepředstavuje v podnikatelské sféře částku, která by měla likvidační charakter ve významu vzniku platební neschopnosti či nutnost ukončit podnikatelskou činnost. Žalobce nadto v průběhu řízení nepředložil žádné doklady týkající se jeho omezených majetkových poměrů a v průběhu řízení nevyšly najevo žádné skutečnosti, které by na likvidační charakter uložené pokuty ve vztahu k majetkovým poměrům žalobce mohly ukazovat. Městský soud proto námitku žalobce týkající se nedostatečné individualizace pokuty z hlediska jeho majetkových poměrů shledal nedůvodnou.

[39] Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu ztotožňuje. Závažnost protiprávního jednání uvedeného ve shora citovaném ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě je obecně vyjádřena horní hranicí sazby pokuty 750 000 Kč a sankci stanovenou ve výši 1/7 horní hranice sazby nelze v projednávaném případě považovat za nepřiměřeně přísnou. Na uvedeném nic nemění ani to, že po právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného došlo citovanou novelou č. 102/2013 Sb. ke snížení horní hranice sazby pokuty, neboť ani v tomto případě se nejedná o výjimku ze zásady vázanosti soudu (skutkovým a) právním stavem, který tu byl ke dni rozhodnutí správního orgánu. Jak již Nejvyšší správní soud dovodil pod bodem [33], ke změně sazby nedošlo ani v důsledku vyslovené protiústavnosti aplikovaného ustanovení, ani z důvodu, že by jednání, za které je pokuta ukládána, přestalo být správním deliktem. Ke snížení horní hranice sazby pokuty tak městský soud správně v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlédl.

[40] Co se týče zohlednění osobních a majetkových poměrů pachatele, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133 dospěl k závěru, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je k těmto skutečnostem povinen přihlídnout tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. Taková situace ze správního spisu nevyplývá. Uložená pokuta je sice citelným zásahem do hospodaření stěžovatele, stěžovatel však dosud netvrdil a nedoložil žádné okolnosti, ze kterých by vyplývalo, že se jedná o částku, která by mohla znemožnit jeho podnikání či jinak zásadním způsobem ovlivnit jeho osobní či majetkové poměry. Nejvyšší správní soud připomíná, že uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jediné tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek. Námitka nezákonnosti rozsudku z důvodu nedostatečné individualizace uložené pokuty proto rovněž není vznesena důvodně.

IV.

Závěr a náhrada nákladů řízení

[41] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou kasační stížnou ze žádné ze stěžovatelem vznesených námitek a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nelze náhradu nákladů řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. června 2015

Mgr. Jan Brothánková
předsedkyně senátu