



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **V. L.**, zast. JUDr. Janem Bébrem, advokátem se sídlem v Praze 5, Ostrovského 3, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 12, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2004, č. j. 10 Ca 244/2003 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se jako stěžovatel včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2004, č. j. 10 Ca 244/2003 - 37, jímž byla zamítnuta jeho žaloba a současně rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že není důvodná žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 29. 9. 2003, č. j. 75/2003-110-TAXI/2, jímž bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy jako dopravního úřadu ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DOP-O3/Si a rozhodnuto znovu tak, že žalobce jako provozovatel taxislužby porušil ustanovení § 21 odst. 2) a 3) zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti

na ustanovení § 15 odst. 1 vyhl.č. 478/2000 Sb., tím, že dne 17. 9. 2002 po kontrolní jízdě vozidlem taxislužby, nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhl.č. 478/2000 Sb. a za to mu byla podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.

Městský soud v Praze se zřetelem k tomu, že skutková zjištění jsou úplná a přesvědčivá a že jejich právní posouzení je v souladu se zákonem, přisvědčil žalovanému správnímu orgánu, že v řízení bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty správního deliktu nedodržení podmínek pro provozování taxislužby podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustil žalobce a že i uložená pokuta ve výši 40 000 Kč odpovídá stavu věci a zákonu.

Městský soud v Praze s ohledem na žalobní námitku, že žalobce byl pro stejné jednání již potrestán uložením pokuty ve výši 44 000 Kč za porušení cenových předpisů, především dospěl k závěru, že v tomto řízení byl žalovaným správním orgánem projednáván výlučně správní delikt, jež byl sankcionován pokutou podle zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uloženou za porušení tohoto zákona a že nedošlo správním rozhodnutím k porušení zásady non bis in idem. Je tomu tak proto, že i kdyby žalobce tímž jednáním naplnil skutkové podstaty dvou různých správních deliktů (podle cenových předpisů a podle předpisů o silniční dopravě), které v tomto případě nejsou přestupky a jejichž skutkové podstaty a sankce jsou upraveny dvěma různými zákony, jde o případ jednočinného souběhu dvou správních deliktů. Tento jednočinný souběh správních deliktů, na rozdíl od přestupkového zákona, však příslušné předpisy neumožňují projednat ve společném řízení s možností uložení sankce podle ustanovení vztahujícího se na delikt nejpřísněji postižitelný, která je tak ukládána podle zásady sčítací a nikoliv absorpční. V tomto případě tedy nedošlo k potrestání téhož správního deliktu dvakrát, nýbrž o sankcionování dvou správních deliktů spáchaných tímž jednáním, k jejichž posouzení muselo dojít v rozdílných správních řízeních a podle různých právních předpisů.

Městský soud v Praze neshledal důvodnými ani námitky žalobce o nesprávném nebo účelově zkresleném skutkovém zjištění správního orgánu, o nepřesvědčivém odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a o tom, že se toto rozhodnutí nevypořádalo s kritérii správní úvahy uvedenými v ustanovení § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozhodnými pro stanovení výše pokuty. Tvzení o nekorektním jednání pracovníků kontroly je třeba považovat za účelové, jež nemůže odůvodnit u profesionálního provozovatele taxislužby nedodržení povinnosti vydávat stvrzenku o výši zaplaceného jízdného formou předepsanou zákonem. Nevydání dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxamtru zákazníkovi není jen zcela bezvýznamným, ale naopak výrazně závažným porušením právního předpisu, bez toho, zda poskytnutou službou došlo či nedošlo k předražení přepravní služby, což soud nemohl v tomto řízení ani hodnotit. Žalovaný správní orgán především vyšel z toho, že kritéria úvahy při stanovení výše pokuty podle § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nelze interpretovat účelově, ale z hlediska toho, zda zmíněné situace nastaly a v jaké míře. Z tohoto pohledu žalovaný správní orgán vyhodnotil dostatečně závažnost a význam protiprávního jednání žalobce, přesně uvedl, jakými úvahami byl veden při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval a k čemu přihlédl. Tento orgán vzal zejména v úvahu dosavadní bezúhonnost a spolehlivost žalobce, když původní výši pokuty 150 000 Kč, uloženou prvostupňovým rozhodnutím v rozmezí, v němž pokuta mohla být uložena, snížil výrazně až na částku 40 000 Kč,

která tak vzhledem k osobě žalobce a nabídkce žalovaného správního orgánu zaplatit ji ve splátkách, nemůže být pro žalobce likvidační.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze žalobce jako stěžovatel odmítl závěry soudu, pokud ten dospěl k závěru, že v řízení byly prokázány znaky skutkové podstaty správního deliktu nedodržení podmínek pro provozování taxislužby podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zák.č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustil stěžovatel a že i uložená pokuta ve výši 40 000 Kč odpovídá stavu věci a zákonu.

Stěžovatel uplatnil důvody k podání kasační stížnosti, jež jsou obsaženy v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Namítl, že soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení, tedy nezákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i to, že řízení před tímto soudem trpělo závažnými vadami spočívajícími v „nedostatečném skutkovém posouzení celé věci“ a že „zákon byl v uvedeném směru porušen takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí“ [§ 103 odst.1 písm. b) s. ř. s.].

Stěžovatel soudu vytkl především to, že nesprávně posoudil po právní stránce zjištění, že byl za jedno jednání ve správním řízení postižen dvakrát, v rozporu se zásadou non bis in idem, kterou lze dovodit z principu materiální právní moci správního rozhodnutí, bez ohledu na to, zda procesní předpis výslovně stanoví zákaz dvojího projednání téže věci a prikazuje orgánu, jež vede řízení, aby takové řízení zastavil pro překážku rei iudicatae.

Stěžovatel má rovněž za to, že se soud řádně nevypořádal se skutečností, kterou namítal jako zásadní vadu správního řízení již v průběhu tohoto řízení, jež se týkala způsobu kontroly neznámými pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy, kteří prováděli kontrolní jízdu. Městský soud v Praze měl posoudit, zda kontrolní orgány postupovaly ve své činnosti v souladu se zákonem a obecně uznávaným morálním kodexem. Sami „zákazníci“ mu totiž opakovaně sdělovali požadavek o přepravě bez zapnutí taxamtru a přesvědčovali ho, resp. kolegu taxikáře R. B., který vše z důvodu jazykové bariéry překládal, přes soustavné odmítání a vysvětlování o neúčelnosti a nesprávnosti takové přepravy, o odvezení bez zapínání taxamtru za odměnu 200 Kč. Jelikož tito „zákazníci“ na svém požadavku zásadně trvali, vydal jim po ukončení jízdy alespoň ručně psanou stvrzenku, kterou založil jako daňový doklad pro pozdější zdanění doloženého příjmu 200 Kč, byť měl vydat předepsaný doklad z tiskárny taxamtru. Ve správním řízení se též marně domáhal provedení výsledků taxikáře R. B. a kontrolních orgánů, které měly osvětlit okolnosti, za nichž došlo k porušení právních předpisů. Tento způsob zjišťování, zda se stěžovatel dopustil porušení předpisů o silniční dopravě, byl formou řízení provokace a již z tohoto důvodu měl být soudem odmítnut pro zásadní vadu správního řízení. Jelikož tak tento soud neučinil, trpí zásadní vadou i soudní řízení, protože český právní řád nepřipouští, mimo zákonem vymezených případů a za tam stanovených podmínek, žádný způsob řízení provokace formou anonymních agentů provokatérů.

Posléze pak stěžovatel vyslovil nesouhlas s tím, jakým způsobem se soud vypořádal s kritérii správní úvahy pro stanovení výše pokuty, jež jsou uvedeny v ustanovení § 36 odst. 2 zák.č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jimiž jsou závažnost, význam a doba trvání protiprávního jednání a rozsah způsobené škody. Tento soud jen zopakoval konstatování žalovaného správního orgánu, že porušení povinnosti vydat zákazníkovi při provozu taxislužby doklad o zaplacení jízdného z tiskárny taxamtru považuje za výrazně závažné porušení

právních předpisů stěžovatelem. V čem konkrétně je spatřována ona výrazná závažnost porušení právních předpisů, mu však ani správní orgán, ale ani soud nevysvětlily. Toto porušení zákona je o to závažnější, že ho kontrolní orgán opakovaně přesvědčoval o tom, aby porušil zákon a dokonce ho k tomu nutil. Za těchto okolností je potom pochybné, zda to, že vyhověl kontrolnímu orgánu, lze považovat za výrazně závažné porušení zákona. Se zřetelem k tomu, že nejednal v úmyslu poškodit zákazníky, že žádná škoda nikomu nevznikla, že neporušoval právní předpisy opakovaně ani po dlouhou dobu a že byl bezúhonný, je výše uložené pokuty v rozporu s principy správní úvahy, tedy správností, přiměřeností a spravedlností.

Se zřetelem k tomu, že stěžovatel je účastníkem opatrovnického a rozvodového řízení, kde je též řešena otázka placení výživného na dítě a pokuta ve výši 40 000 Kč je pětinou jeho ročního hrubého příjmu z podnikání v taxislužbě bez odpisu nákladů, placení pojistného apod., následky rozsudku Městského soudu v Praze znamenají pro něho nenahraditelnou, ba přímo likvidační újmu. Stěžovatel proto požádal též o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť se toto přiznání nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv Magistrátu hlavního města Prahy, odboru daní, poplatků a cen a není ani v rozporu s veřejným zájmem.

Žalované Ministerstvo dopravy v písemném vyjádření k obsahu kasační stížnosti uvedlo, že námitka o porušení zásady non bis in idem není namístě. Je tomu tak proto, že řízení o porušení cenových předpisů vedly se stěžovatelem cenové orgány, zatímco řízení o porušení zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dopravní orgány. Rovněž předmět obou řízení byl odlišný. Stěžovateli byla uložena pokuta za účtování poskytnutých přepravních služeb ve výši 200 Kč (správně mělo jít o částku ve výši 55 Kč), tedy za předražení, podle zák.č. 526/1990 Sb., o cenách, kdežto pokuta za nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z taxametru byla stěžovateli uložena podle zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Mezi stranami tedy nebyla podle judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu táž rozepře, byla-li tato již jednou právoplatně vyřízena a ani zde nebyly stejné skutkové a právní předpoklady. Ostatně i podle doktríny správního práva, naplnil-li by pachatel týmž jednáním skutkové znaky několika různých správních deliktů, k jejichž postihu jsou příslušné různé správní orgány, může být postižen zvláště každým z nich. Neplatí tedy překážka litispendence a není vyloučen souběžný postih odlišnými správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle dvou právních předpisů. Pokud jde o námitku stěžovatele, že ho k porušení právních předpisů přivedlo chování kontrolních pracovníků, resp. řízená provokace kontrolních orgánů, pak ani toto tvrzení není namístě. Povinností stěžovatele jako řidiče bylo, aby dopravu provedl v souladu s právními předpisy a podmínkami provozování taxislužby bez ohledu na to, v jakém jazyce byla služba požadována. Stěžovatel si musel být vědom své odpovědnosti za provozovanou živnost a dodržování právních předpisů, které se k této živnosti váží a nemohl se domnívat, že tyto předpisy neplatí při poskytování služeb zahraničním zákazníkům. Stěžovatel se nemůže ani dovolávat nepovedení důkazů ve správním řízení, protože z obsahu správního spisu nevyplývá, že by v průběhu tohoto řízení navrhoval provedení výsledku kolegy R. B. či kontrolních pracovníků. Pokud jde o námitku stěžovatele stran nepřesvědčivého odůvodnění výše uložené pokuty, třeba uvést, že ve správním rozhodnutí jsou dostatečně rozvedeny úvahy, jež vedly správní orgán ke stanovení výše pokuty s ohledem na závažnost protiprávního jednání, spočívajícího v poskytnutí přepravní služby bez zapnutého taxametru s následným vydáním ručně psané stvrzenky, v souvislosti s předražením této služby. Rozhodnutí poukazuje na význam postihovaného protiprávního jednání, kterým stěžovatel porušil povinnosti provozovatele taxislužby chránící zákazníky před předražením jízdného a zároveň směřující

k zamezení daňových úniků v taxislužbě, jež nejsou zanedbatelné. Závažnost a význam tohoto protiprávního jednání těžko může ovlivnit skutečnost, že stěžovatel po provedené kontrole ručně dopsal do záznamu o provozu vozidla, který je v taxislužbě pořízen tiskem obsahu součtových počítadel a paměťové jednotky taxamtru, utrženou částku 200 Kč. Třeba též připomenout, že v posuzovaném případě šlo o tzv. ohrožovací delikt, kdy skutkovou podstatu tvoří pouze určité protiprávní jednání bez výslovně určeného následku, který je dán již samotným faktem protiprávního jednání a kde ke škodlivému následku nemusí vůbec dojít. Se zřetelem k uvedenému, Ministerstvo dopravy navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal z podnětu podané kasační stížnosti napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2004, č. j. 10 Ca 244/2003 - 37, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu žaloby se zjišťuje, že stěžovatel jako žalobce napadl již uvedené rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 29. 9. 2003, č. j. 75/2003-110-TAXI/2 v celém rozsahu a domáhal se jeho přezkoumání. V žalobě zcela obecně uvedl, že toto rozhodnutí vychází z nesprávných nebo účelově zkreslených skutkových zjištění a že není přesvědčivě odůvodněno. Konkrétně pak především namítl, že byl v rozporu se zákonem potrestán dvakrát pro stejné jednání (nesprávně vyúčtované jízdné po kontrolní jízdě svým vozidlem taxi) ze dne 17. 9. 2002, byť ve věci rozhodovaly různé správní orgány. Je tomu tak proto, že napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, co již byl pro totéž postižen rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 5. 2003, č. j. MHMP 152514/2002/DPC2, jímž mu byla uložena pokuta ve výši 44 000 Kč s odůvodněním že se dopustil údajně porušení cenových předpisů, které pak z formálních důvodů bylo zrušeno rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 27. 10. 2003, č. j. 16/75163/2003/1070. Stěžovatel jako žalobce rovněž namítl i to, že ani skutkové okolnosti, z nichž správní orgán vycházel při svém rozhodování, neodpovídají skutečnosti a že jejich hodnocení je nesprávné. V tomto směru plně odkázal na text svého odvolání ze dne 14. 4. 2003, které podal proti prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DOP-O3/Si, kde jsou podrobně vyličený skutkové okolnosti celé záležitosti a popsán i jejich význam pro rozhodnutí ve věci. Posléze pak stěžovatel jako žalobce namítl i to, že se žalovaný správní orgán nijak nevypořádal s kritérii rozhodnými pro stanovení výše pokuty, kterými jsou podle § 36 odst. 2 zák.č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, závažnost, význam, délka trvání protiprávního jednání a rozsah způsobené škody. Tento správní orgán sice správně uvedl jaké jsou cíle povinnosti vystavit stvrzenku způsobem v zákoně požadovaným (tedy z tiskárny taxamtru s uvedením přesně požadovaných údajů), ale vůbec se nezabýval tím, zda vystavení ručně psané stvrzenky (obsahující jinak všechny náležitosti i cenu jízdného) bylo skutečně závažným protiprávním jednáním, zda mohlo dojít k porušení daňových předpisů a zejména, zda takovým jednáním vůbec vznikla škoda.

Za neopodstatněnou považuje Nejvyšší správní soud první námitku kasační stížnosti, v níž stěžovatel tvrdí nezákonnost rozsudku Městského soudu v Praze pro nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], pokud tento soud dospěl k závěru, že v této věci nedošlo k porušení obecně přijímané zásady non bis in idem a že tedy stěžovatel nebyl potrestán dvakrát za totéž jednání.

Ze správního spisu k této námitce kasační stížnosti stěžovatele se zjišťuje, že Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy - dopravní úřad, rozhodnutím ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DOP-O3/Si uložil stěžovateli podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) a i) zák. č. 114/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pokutu ve výši 150 000 Kč, a to pro porušení ustanovení § 21 odst. 2, 3 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na ustanovení § 15 odst. 1 vyhl. č. 478/2000 Sb., jehož se dopustil tím, že dne 17. 9. 2002, při kontrole a kontrolní jízdě provedené pracovníky odboru daní, poplatků a cen, dopravy a živnostenského odboru Magistrátu hlavního města Prahy, zaměřené na dodržování povinností a plnění podmínek při provozování taxislužby, po uskutečněné kontrolní jízdě z Prahy 5, křižovatka Anděl, do Prahy 5, k hotelu Anděl, vozidlem taxislužby, tovární značky Škoda Forman, jehož byl provozovatelem i řidičem, nevydal doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru, ale vydal jen ručně psanou stvrzenku s pravdivými údaji. Rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 29. 9. 2003, č. j. 75/2003-110-TAXI/2 bylo k odvolání stěžovatele změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy - dopravního úřadu ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DOP-O3/Si a rozhodnuto znovu tak, že stěžovatel jako provozovatel taxislužby porušil ustanovení § 21 odst. 2) a 3) zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na ustanovení § 15 odst. 1 vyhl. č. 478/2000 Sb., tím, že dne 17. 9. 2002 po kontrolní jízdě vozidlem taxislužby, nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhl. č. 478/2000 Sb. a za to mu byla podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.

Ze správního spisu k uvedené námitce kasační stížnosti stěžovatele se dále zjišťuje, že Magistrát hlavního města Prahy, odbor daní poplatků a cen, rozhodnutím ze dne 29. 5. 2003, č. j. MHMP 152514/2002 DPC2 uložil stěžovateli podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zák. č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pokutu ve výši 44 000 Kč, a to za porušení cenového předpisu [§ 15 odst. 1 písm. a) zák. č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů], jehož se dopustil tím, že dne 17. 9. 2002 účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem registrační značky částku vyšší než maximální v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy č. 24/2000 Sbírky obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy (dne 17. 9. 2002 účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem na trase křižovatka Anděl - hotel Anděl s maximální vzdáleností 1 km částku 200 Kč, přestože podle zmíněné vyhlášky byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 64 Kč). Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 27. 10. 2003, č. j. 16/75163/2003/1070 bylo k odvolání stěžovatele zrušeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru daní poplatků a cen, ze dne 29. 5. 2003, č. j. MHMP 152514/2002 DPC2.

Nejvyšší správní soud souhlasí s právním názorem, že i pro správní trestání platí zásada non bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem této zásady ovšem je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která v kontextu správního trestání může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či více správních deliktů nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Z uvedeného je patrné, že podstata skutku spočívá v jednání, jež je příčinou následku, který je znakem správního deliktu.

V souzené věci však stěžovatel nebyl dvakrát potrestán pro stejný skutek.

První skutek spočíval v nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxamtru, doplněného o údaje uvedené v § 15 odst. 2 vyhl. č. 478/2000 Sb., jehož následkem bylo porušení zájmu na transparentní kontrole služeb, které stěžovatel poskytoval cestujícím (rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DOP-O3/Si, rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 29. 9. 2003, č. j. 75/2003-110-TAXI/2) a druhý skutek spočíval v účtování vyšší než povolené ceny a jeho následkem bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy (rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru daní poplatků a cen ze dne 29. 5. 2003, č. j. MHMP 152514/2002 DPC2, rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 27. 10. 2003, č. j. 16/75163/2003/1070). Jedná se tedy o dvě odlišná jednání s dvěma odlišnými následky, a proto i o dva správní delikty: první je deliktem podle zák. č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů a druhý je deliktem podle zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i to, že stěžovatel by byl za nevydání dokladu z taxamtru postižen i tehdy, pokud by jízda nebyla předražena a naopak pokud by došlo pouze k předražení jízdného a požadovaný doklad by měl všechny náležitosti, byl by stěžovatel potrestán jen za cenový delikt. Z uvedeného je tedy patrné, že stěžovatel byl potrestán za dva odlišné skutky, nehledě na to, že rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 27. 10. 2003, č. j. 16/75163/2003/1070 bylo rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru daní poplatků a cen ze dne 29. 5. 2003, č. j. MHMP 152514/2002 DPC2 zrušeno pro uplynutí subjektivní jednorozhodčí lhůty pro uložení pokuty. O porušení zákazu dvojího trestání za tentýž skutek by pak mohlo jít jediné tehdy, pokud by stěžovatel byl dvakrát postižen pro nevydání dokladu z taxamtru s předepsanými náležitostmi, nebo by mu byla dvakrát uložena pokuta za účtování vyšší než povolené ceny. To se však v daném případě nestalo, a proto Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku kasační stížnosti opodstatněnou.

Opodstatněná a přípustná není ani námitka kasační stížnosti, která sice nezpochybňuje skutková zjištění a připouští, že k porušení předpisů stěžovatelem došlo, ale vytýká jako zásadní vadu řízení způsob provedené kontroly, na jejímž základě byla stěžovateli pokuta uložena, neboť se jednalo o řízenou provokaci kontrolních orgánů, které označuje za anonymní agenty - provokatéry a že právě toto chování kontrolních orgánů přivedlo stěžovatele k porušení předpisů. Tento způsob zjišťování, zda se stěžovatel dopustí porušení předpisů o silniční dopravě, byl protizákonný a již z tohoto důvodu měl být Městským soudem v Praze odmítnut pro zásadní vadu správního řízení. Jelikož tak tento soud neučinil, trpí touto vadou i soudní řízení, protože český právní řád nepřipouští, mimo zákonem vymezených případů a za tam stanovených podmínek, žádný způsob řízení provokace formou anonymních agentů provokatérů. Stejně tak není přípustná námitka kasační stížnosti, že se stěžovatel ve správním řízení též marně domáhal provedení výslechu taxikáře R. B. a kontrolních orgánů, které měly osvětlit okolnosti, za nichž došlo k porušení právních předpisů.

Nejvyšší správní soud z uvedeného a z obsahu žaloby dovozuje, že stěžovatel po vydání rozsudku Městského soudu v Praze opírá kasační stížnost o důvody, které neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Jde o námitku stěžovatele, že zásadní vadou řízení je způsob provedené kontroly, na jejímž základě byla stěžovateli pokuta uložena, neboť se jednalo o řízenou provokaci kontrolních orgánů, které označuje za anonymní agenty-provokatéry a že právě toto chování kontrolních orgánů přivedlo stěžovatele k porušení předpisů. Je tomu tak proto, že v podané žalobě tyto výtky stěžovatel nikdy neuváděl a nekonkretizoval a Městský soud v Praze mohl v duchu dispoziční zásady (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), tedy v mezích žalobních bodů,

jen posuzovat, zda nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá ve skutečnostech uvedených a namítaných žalobcem v žalobě. Obecný poukaz „v plném rozsahu odkazuji na text svého odvolání ze dne 14. 4. 2003 proti rozhodnutí dopravního úřadu ze dne 10. 3. 2003, č. j. MHMP-19226/2003/DO-03/Si“ (kde mimochodem tak ostře formulované výtky též nejsou) nestačí, protože bez bližší konkretizace není zřejmé, které důvody, v obšírném odvolání uplatněné, míní žalobce uplatnit též jako stížní body v řízení před soudem. Navíc tu nejde o pokračování v již skončeném správním řízení a účinky procesních úkonů tam provedených se v řízení na soudě nemohou projevit. Žaloba, která odkazuje na důvody opravného prostředku, který žalobce podal v řízení před správním orgánem, proto nevyhovuje ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žalobce byl proto povinen jím spatřované důvody nezákonnosti explicitně v žalobě uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly rozhodnutí správního orgánu (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, č. j. 6 A 15/94 - 39). Z těchto důvodů je proto shora uvedená námitka kasační stížnosti nepřipustná podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. Na tomto místě se též sluší uvést, že toto ustanovení brání tomu, aby se kasační stížností uplatňovaly jiné právní důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo ty, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl. Městský soud v Praze proto také nepochybil, když se touto v kasační stížností tvrzenou nezákonností podrobněji nezabýval, byť zcela obecně poukázal na to, že „neshledává důvodnou námitku nekorektního jednání pracovníků kontroly, kterou považuje za účelovou a která nemůže odůvodnit u profesionálního provozovatele taxislužby nedodržení povinnosti vydávat stvrzenku o výši zaplaceného jízdného formou předepsanou zákonem“.

Nejvyšší správní soud z uvedeného a z obsahu žaloby rovněž dovozuje, že totéž platí, pokud jde o námitku kasační stížnosti, že se stěžovatel ve správním řízení též marně domáhal provedení výslechů taxikáře R. B. a kontrolních orgánů, které měly osvětlit okolnosti, za nichž došlo k porušení právních předpisů (obsah správního spisu však nesvědčí o tom, že by takový návrh byl učiněn) a že Městský soud v Praze nápravu těchto nezákonností nezjednal. Se zřetelem k tomu, že tyto tvrzené vady správního řízení nebyly stěžovatelem jako žalobcem vzneseny v podané žalobě, jde tu o nový právní důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, tedy před Městským soudem v Praze, ač tak učinit mohl. Takový důvod kasační stížnosti je ovšem též nepřipustný (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V rozsuzované věci jsou pak tímto nepřipustným jiným právním důvodem tvrzené vady řízení podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Posléze Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou ani námitku kasační stížnosti vytykající Městskému soudu v Praze způsob, jakým se vypořádal s kritérii správní úvahy pro stanovení výše pokuty, jež jsou uvedeny v ustanovení § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jimiž jsou závažnost, význam a doba trvání protiprávního jednání a rozsah způsobené škody.

Je skutečností, že podle ustanovení § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody.

Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku důvodně poukázal na to, že kritéria úvahy správního orgánu při stanovení výše pokuty ve smyslu ustanovení § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nelze interpretovat účelově, nýbrž z hlediska toho, zda zmíněná kritéria vůbec v projednávaném případě nastaly a v jaké míře.

Stěžovatel především vytýká Městskému soudu v Praze, že tento soud jen zopakoval konstatování žalovaného správního orgánu, že porušení povinnosti vydat zákazníkovi při provozu taxislužby doklad o zaplacení jízdného z tiskárny taxamtru považuje za výrazně závažné porušení právních předpisů stěžovatelem. V čem konkrétně je spatřována ona výrazná závažnost porušení právních předpisů, mu však ani správní orgán, ale ani tento soud nevysvětlily. Toto porušení zákona je o to závažnější, že ho kontrolní orgán opakovaně přesvědčoval o tom, aby porušil zákon a dokonce ho k tomu nutil. Za těchto okolností je potom pochybné, zda to, že vyhověl kontrolnímu orgánu, lze považovat za výrazně závažné porušení zákona. Se zřetelem k tomu, že nejednal v úmyslu poškodit zákazníky, že žádná škoda nikomu nevznikla, že neporušoval právní předpisy opakovaně, ani po dlouhou dobu a že byl bezúhonný, je výše uložené pokuty v rozporu s principy správní úvahy, tedy správnosti, přiměřenosti a spravedlnosti.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který nedodrží podmínky pro provozování taxislužby stanovené tímto zákonem.

Nejvyšší správní soud má zato, že ve snížení pokuty z částky 150 000 Kč na 40 000 Kč odvolacím orgánem nalezly výraz kritéria úvahy pro uložení sankce v konkrétní výši (závažnost, význam a doba trvání protiprávního jednání) i dosavadní bezúhonnost a spolehlivost stěžovatele, o nichž hovoří žalovaný správní orgán i Městský soud v Praze v napadeném rozsudku. Na druhé straně byla nepochybně vzata v úvahu i závažnost porušení právních předpisů stěžovatelem. Doklad o zaplacení jízdného není samoúčelný, ale slouží především cestujícímu k tomu, aby mohl sám překontrolovat, zda mu taxislužba byla poskytnuta řádně, zejména zda řidič taxislužby nejel z výchozího do cílového místa nedůvodně delší trasou, zda účtovaná cena odpovídá počtu ujetých kilometrů a cenovým předpisům, jakož i k uplatnění případných nároků na vydání bezdůvodného obohacení, náhrady škody apod. Nevydání dokladu o zaplacení jízdného cestujícímu jako výstup z tiskárny taxamtru i podle názoru Nejvyššího správního soudu představuje jedno z nejzávažnějších porušení předpisu, jakého se může provozovatel taxislužby dopustit. Nevydání dokladu nebo vydání dokladu postrádajícího předepsané náležitosti se totiž zpravidla neděje samo o sobě, ale s cílem zakrýt jiné protiprávní jednání. Tak tomu bylo i v souzené věci, kdy jím mělo být zastřeno porušení cenových předpisů, ale i porušení daňových předpisů, protože záznamy z tiskárny taxamtru slouží k daňové evidenci provozovatele taxislužby. Na tom nemůže změnit nic ani tvrzení stěžovatele, že ho kontrolní orgán opakovaně přesvědčoval o tom, aby porušil zákon a že za těchto okolností je potom pochybné, zda to, že vyhověl kontrolnímu orgánu, lze považovat za výrazně závažné porušení zákona. Městský soud v Praze v tomto směru důvodně poukazuje na to, že „neshledává důvodnou námitku nekorektního jednání pracovníků kontroly, kterou považuje za účelovou a která nemůže odůvodnit u profesionálního provozovatele taxislužby nedodržení povinnosti vydávat stvrzenku o výši zaplaceného jízdného formou předepsanou zákonem“. Uvedenému smyslu a účelu § 21 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů, kladoucího důraz na povinnost vydat úplný doklad o zaplacení jízdného, potom plně odpovídá jeho konkretizace v § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 478/2000 Sb.: „*provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič bez vyzvání vydal cestujícímu doklad o zaplacení jízdného, kterým je výhradně výstup z tiskárny taxamtru ručně doplněný o další údaje stanovené tímto předpisem*“.

Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí stran výše uložené pokuty stěžovateli je přezkoumatelné. Správní orgán II. stupně přihlížel při stanovení výše pokuty v souladu s § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, k závažnosti a významu protiprávního jednání, společenské nebezpečnosti vyplývající z důsledků takového jednání a z tohoto pohledu rozhodl o výši pokuty hluboko v dolní čtvrtině zákonem stanovené maximální sazby. Rovněž žalovaný svou úvahu o přiměřenosti výše pokuty odůvodnil okolnostmi a zákonem stanovenou maximální výší sankce. Z obou rozhodnutí jsou tedy patrná hlediska, jimiž se druhostupňový správní orgán při volné úvaze o výši sankce řídil. Tato hlediska jsou v rozhodnutí popsána sice stručně, avšak srozumitelně, a proto nemohou mít za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Pokud jde o námitku, že pokuta ve výši 40 000 Kč je nepřiměřená a že neodpovídá ani finančním podmínkám stěžovatele, poukazuje Nejvyšší správní soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, v němž Ústavní soud odmítl ústavní stížnost provozovatele taxislužby, brojícího proti nepřiměřenosti pokuty uložené ve výši 250 000 Kč za porušení § 21 odst. 2 a 3 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, spočívajícího ve vydání ručně psané stvrzenky s nepravdivými a neúplnými údaji. V tomto případě Ústavní soud konstatoval, že „*osobní majetkové poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto správní orgány ani Nejvyšší správní soud neměly právní důvod k nim přihlížet. Je nepochybné, že uložení pokuty je zásahem do majetkových poměrů stěžovatele; jestliže však správní orgán při jejím ukládání postupoval v souladu se zákonem (zvažování všech okolností případu, stanovení výše pokuty v zákonném rámci a řádné odůvodnění rozhodnutí), jak se v posuzovaném případě i stalo, postupoval ústavně konformním způsobem a jeho postup nelze hodnotit jako neústavní zásah do vlastnického práva stěžovatele.*“ Nejvyšší správní soud připomíná, že již výše dovodil, že nevydání řádného dokladu o zaplacení jízdného je třeba považovat za jedno z nejzávažnějších porušení právních předpisů o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud proto považuje pokutu ve výši 40 000 Kč, s přihlédnutím k horní hranici pokuty, za přiměřenou a odpovídající kritériím stanoveným v § 36 odst. 2 zák. č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2004, č. j. 10 Ca 244/2003 - 37 není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

S ohledem na rozhodnutí o merituu věci se Nejvyšší správní soud nezabýval samostatně žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Podle obsahu spisu úspěšnému žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. června 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu