



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: B. M.**, zastoupen JUDr. Jiřím Urbanem, advokátem, se sídlem Vodičkova 41, Praha 1, proti **žalovanému: Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 220/2003 - 42 ze dne 20. 5. 2004,

takto:

- I.** Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 18. 6. 2003, č. j. 5/2003 – 110 – TAXI, bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 25. 11. 2002, č. j. MHMP – 127782/2002/DOP – 03, tak, že žalobci byla uložena pokuta v částce 11 000 Kč za to, že jako provozovatel taxislužby účinně nezajistil, aby v jím provozovaném vozidle byl v době výkonu taxislužby viditelně vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby, rovněž nezajistil, aby se řidič vozidla mohl v době kontroly prokázat dokladem o přidělení evidenčního čísla vozidla, rovněž nezajistil, aby ve vozidle byla umístěna Uživatelská a evidenční kniha taxamtru, doklad o tom, že se řidič podrobil pravidelnému školení řidičů z povolání, doklad o úspěšném přezkoušení z pravidel silničního provozu, doklad o podrobení se lékařské prohlídce a o zdravotní způsobilosti řidiče k této činnosti.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 5. 2004, č. j. 11 Ca 220/2003 – 42, tak, že rozhodnutí Ministerstva dopravy zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 6300 Kč ve lhůtě třiceti dnů.

V odůvodnění svého rozsudku se městský soud nejprve zabýval námitkou žalobce, že pokud zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), ukládá provozovateli taxislužby povinnosti a omezení, jde o nepřípustné spolurozhodování státní správy o provozu podniku a tedy o nepřípustné vyvlastnění. Tato námitka nebyla shledána důvodnou s poukazem na to, že pokud se žalobce rozhodl využívat předměty svého vlastnického práva v oblasti taxislužby, musí respektovat zákon upravující podmínky pro podnikání v této oblasti – tedy zákon o silniční dopravě. Zákonem stanovené podmínky se přitom nedotýkají samotných vlastnických práv, podnikatel je nadále vlastníkem, nedošlo k nucenému odnětí vlastnického práva (vyvlastnění), v rámci podnikání s předměty svého vlastnického práva musí zacházet takovým způsobem, který pro tento obor podnikání předpokládá zákon, resp. při užívání předmětu svého vlastnického práva k podnikání musí respektovat zákonem stanovené omezení a podmínky podnikání. Tyto zákonem stanovené podmínky pro podnikání neznamenají, že stát prostřednictvím svých orgánů spolurozhoduje o chodu podniku.

S ohledem na další žalobcovy námitky se městský soud zabýval otázkou, zda porušení povinností, které bylo důvodem pro uložení pokuty, je porušením povinností stanovených na základě zákona, tj. stanovených zákonem nebo prováděcím předpisem vydaným na základě výslovného zmocnění zákona. Přitom dospěl k následujícím závěrům:

- 1) Pokud jde o povinnost zajistit přítomnost platného průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby a povinnost zajistit jeho přítomnost ve vozidle v průběhu výkonu taxislužby, vyplývají tyto povinnosti přímo ze zákona o silniční dopravě.
- 2) Skutečnost, že evidenční doklad, kromě toho, že musí být konkrétnímu vozidlu přidělen, musí být rovněž umístěn ve vozidle, lze v tomto případě vzhledem k úpravě obsažené v zákoně č. 111/1994 Sb. považovat za náležitost evidence taxislužby, povinnost vyplývající z vyhlášky je stanovena na základě výslovného zmocnění zákona.
- 3) Podrobnou úpravu povinnosti mít ve vozidle Uživatelskou a evidenční knihu taxamtru obsahuje pouze vyhláška č. 478/2000 Sb. zejména v ustanovení § 13 odst. 5. Jde proto o nepřípustné stanovení primární povinnosti toliko v prováděcím předpisu bez toho, aby uvedenou povinnost stanovil rovněž zákon nebo že by k provedení zákona bylo výslovně zmocněn k úpravě takové povinnosti. Pokud tedy žalovaný udělil sankci mimo jiné za porušení povinnosti mít ve vozidle Uživatelskou a evidenční knihu taxamtru, je námitka žalobce v této části důvodná, neboť sankce byla uložena za porušení povinnosti, která není stanovena na základě zákona.
- 4) Ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě neobsahuje povinnost mít ve vozidle doklady o tom, že se řidič zúčastnil školení a úspěšně absolvoval přezkoušení. Pokud tedy napadené rozhodnutí klade žalobci k tíži skutečnost, že nezajistil přítomnost dokladů o účasti na školení a absolvoval přezkoušení, nemá takový požadavek oporu v zákoně.

- 5) Z ustanovení zákona nelze dovodit povinnost provozovatele zajistit přítomnost dokladu o lékařské prohlídce v průběhu výkonu taxislužby. Přítomnost uvedeného dokladu nelze považovat ani za vybavení ani za označení vozidla ani za technickou podmínku provozování taxislužby. Proto nelze zmocnění k úpravě podrobností těchto dokladů využít k tomu, aby prováděcím předpisem byla stanovena rovněž samotná povinnost uvedený doklad při výkonu taxislužby ve vozidle mít. K provedení ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě zákon výslovné zmocnění neupravuje.

Městský soud proto shrnul, že pokud byla žalobci uložena pokuta proto, že žalobce nezajistil, aby ve vozidle byla uložena Uživatelská a evidenční kniha, doklad o pravidelném školení řidičů z povolení, doklad o přezkoušení z pravidel silničního provozu a doklad o lékařské prohlídce a zdravotní způsobilosti, šlo o uložení pokuty za nesplnění povinností, které jsou stanoveny pouze vyhláškou, přičemž výslovné zmocnění ke stanovení těchto povinností prováděcím předpisem zákon neobsahuje. Z tohoto důvodu bylo nutno učinit závěr o tom, že jde o povinnosti, které nebyly stanoveny na základě zákona, a proto jejich porušení nelze sankcionovat, takže v této části byly námitky žalobce shledány důvodnými.

Městský soud se rovněž zabýval dalšími námitkami žalobce, zejména námitkou o likvidační sazbě uložené pokuty, námitkou proti protokolu ze dne 6. 10. 2002, námitkou směřující k výkladu termínu „dostatečně účinně nezajistil“ a námitkou, že napadené rozhodnutí správního orgánu neobsahuje v odůvodnění dostatek argumentů pro závěr o snížení pokuty, a všechny tyto námitky neshledal důvodnými. Na základě uvedených skutečností městský soud podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost jak žalobce, tak žalovaný.

Žalobce ve své kasační stížnosti uvedl, že jeho argumentace v žalobě vycházela především z požadavku na ochranu vlastnictví, a to ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Městskému soudu vytýká, že se nezabýval argumentací žaloby a aniž by vyvracel jeho argumentaci v tom smyslu, že ustanovení § 123 občanského zákoníku je vymezením nikoli obsahu vlastnictví, ale pouze jeho důsledků, vyslovil tezi, že obsahem vlastnictví je ve smyslu citovaného ustanovení právo věc držet, užívat, požívat jeho plody a užitky s ním. Městský soud tak v důsledku svého pojetí vlastnictví následně negoval žalobcovu argumentaci neslučitelnosti ustanovení čl. 11 s čl. 26 Listiny základních práv a svobod, jak ji uvedl ve své replice k vyjádření žalovaného k žalobě. Problematika některých dokladů ve vozidle byla podle žalobce též soudem posunuta porušením zásady lex specialit derogat generali do sféry přípustnosti vnitropodnikové úpravy. Jestliže § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě obsahuje speciální úpravu dokladů ve vozidle, pak je vyloučeno dovozovat přípustnost úpravy této povinnosti ohledně dalších dokladů prováděcím předpisem na základě zmocnění, obsaženého v ustanovení upravující zcela odlišnou problematiku. Problematika umístění dokladů k taxamtru přitom byla podle žalobce namítána nikoli ve vztahu k obtížím s tím spojených, ale ve vztahu k narušení rovnosti podnikatelských subjektů, když bylo poukázáno na to, že u taxislužby provozované obcí se jedná o nezákonné nakládání s obecným majetkem. Dále žalobce vychází z toho, že problematika zaměstnávání řidičů taxislužby je nepochybně problematikou podnikovou, tedy je věcí výlučně vlastníka, koho

přijme do pracovního poměru a jakou mu bude přidělovat práci. Pokud je vlastníku určováno, koho může zaměstnat, a to i ve vazbě na osobu vlastníka podniku, jde o vlastnické spolurozhodování státu. Ustanovení § 21 a násl. zákona o silniční dopravě jsou proto v tomto směru v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Tím, že městský soud rozhodoval podle zákona o silniční dopravě a jeho prováděcího předpisu, negoval podle žalobce i jeden ze základních principů právního státu – hierarchie právních předpisů, takže napadená rozhodnutí správních orgánů (stejně jako rozsudek městského soudu) byla vydána podle neúčinných právních předpisů, a proto mají povahu nepřipustných arbitrárních rozhodnutí. Tomuto názoru žalobce pak předchází nesrozumitelná věta v prvním odstavci na čtvrté straně kasační stížnosti, že „Soud v této věci negoval to, že uplatněná právní úprava v taxislužbě nahrazena ve smyslu čl. 10 Ústavy čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“. Za zásadní pochybení městského soudu žalobce považuje to, že tento soud na jedné straně ani právně nevyvracel jeho argumentaci k rozporu zákonné úpravy s ústavním pořádkem a na straně druhé nepostupoval podle § 48 odst. 1 s. s. ř. (správně má být uvedeno „s. ř. s.“ – poznámka Nejvyššího správního soudu). Žalobce je toho názoru, že všechna pochybení státní správy a vady zákonné a podzákonné úpravy tak, jak jsou rozebrány v kasační stížnosti, svojí závažností vedou k nicotnosti vydaných správních rozhodnutí. Městský soud tím, že zaujal stanovisko o pouhé dílčí nezákonnosti rozhodnutí, se ztotožnil s možností orgánů státu ve vztahu k taxislužbě „legálně“ porušovat ústavní pořádek ČR. V kontextu s tím je podle žalobce věc nezbytné posoudit i z hlediska čl. 14 Úmluvy lidských práv a základních svobodách a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o lidských právech a základních svobodách, a tedy i z hlediska čl. 41 uvedené Úmluvy na spravedlivé zadostiučinění za újmy vzniklé zákonodárstvím a následně postupem státu v rozporu s uvedenou Úmluvou.

Žalobce má za to, že je třeba po doplnění řízení prohlásit nicotnost žalobou napadených rozhodnutí, navrhl proto, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v kasační stížnosti, v níž uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., vychází z toho, že povinnost vybavit vozidlo taxislužby všemi předepsanými náležitostmi považuje za technickou podmínku provozování taxislužby, a tudíž konstatuje, že tato povinnost je provozovatelům taxislužby uložena ustanovením § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Konkretizace, co všechno patří do úplného vybavení vozidla taxislužby, je stanovena na základě zákonného zmocnění § 21 odst. 3 věta druhá zákona o silniční dopravě v prováděcí vyhlášce č. 478/2000 Sb. Povinnosti, které jsou takto vyhláškou provozovateli stanoveny, a kterým je potřeba dostát, tj. aby vozidlo bylo plně vybaveno, tedy mj. do něj umístit doklad o školení a přezkoušení řidiče, doklad o zdravotní způsobilosti a Uživatelskou a evidenční knihu taxametru, jsou plně v mezích zákona o silniční dopravě a zmocnění v § 21 odst. 3 uvedeného zákona. Žalovaný poukazuje na to, že zákon o silniční dopravě obsahuje zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu v řadě ustanovení, např. v § 21 odst. 3 nebo § 41. Zbývá tedy zkoumat, zda stanovením povinnosti zajistit, aby při provozování taxislužby byly ve vozidle shora uvedené doklady, Ministerstvo dopravy nevybočilo z mezí zákona o silniční dopravě. Žalovaný pak blíže zdůvodňuje, že je povinnost provozovatelů taxislužby zajistit, aby v jimi provozovaných vozidlech byly při výkonu taxislužby umístěny doklady o zdravotní způsobilosti, o školení a přezkoušení z pravidel silničního provozu a Uživatelská a evidenční kniha taxametru, povinností uloženou na základě ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a že charakter a rozsah této povinnosti konkretizované ustanoveními § 12 odst. 1 a § 13 odst. 5 prováděcí vyhlášky nevybočuje z mezí tohoto zákona. Z těchto důvodů

žalovaný navrhuje, aby rozsudek městského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného polemizuje s důvody uvedenými v této kasační stížnosti a uzavírá, že kasační stížnost žalovaného je postavena na porušování zákonem vymezené působnosti orgánů státní správy a následně i zákonů upravujících jednotlivé oblasti podnikání, na negaci ústavního principu hierarchie právních předpisů a na negaci hmotněprávní úpravy povinností provozovatele taxislužby v řízení o správních deliktech. Navrhl pak, aby kasační stížnost žalovaného byla pro svou nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal obě kasační stížnosti, jsa vázán jejich rozsahem a důvody (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a shledal tyto kasační stížnosti nedůvodnými.

Žalobce ve své kasační stížnosti převážně opakuje důvody, které již uplatnil ve své žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že napadená správní rozhodnutí byla vydána podle neúčinných právních předpisů a že zákon o silniční dopravě je v rozporu s ústavním pořádkem. Postup podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož předseda senátu řízení usnesením přerušil, jestliže ve věci byl předložen Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tudíž nepřicházel v úvahu. K hlavní námitce žalobce, že zákon č. 111/1994 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem, lze uvést, že podobnou otázkou se Ústavní soud zabýval již ve svém usnesení ze dne 18. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 11/99. V této věci byl podstatou ústavní stížnosti nesouhlas s platnou právní úpravou provozování taxislužby, jak je stanovena zákonem č. 111/1994 Sb., přičemž Ústavní soud vyšel z toho, že tato úprava nevybočuje z ústavních mezí. Nelze proto i podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjít z toho, že napadená správní rozhodnutí byla vydána podle neúčinných právních předpisů.

Pokud žalobce v kasační stížnosti zpochybňoval působnost a pravomoc žalovaného ve věci rozhodovat, tak s obdobnou jeho námitkou se již vypořádal městský soud, který správně neshledal závěr žalobce o nicotnosti rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně důvodným s poukazem na to, že pravomoc správních orgánů ve věci rozhodnout je stanovena zejména zákonem o silniční dopravě. K tomu lze jen uvést, že podle § 35 zákona o silniční dopravě jsou k ukládání pokut za porušení uvedeného zákona oprávněni dopravní úřad, orgán kraje v přenesené působnosti nebo Ministerstvo dopravy a spojů.

Městský soud se v napadeném rozsudku správně zabýval otázkou, zda porušení povinností, které bylo důvodem pro uložení pokuty, je porušením povinností stanovených na základě zákona, tj. stanovených zákonem nebo prováděcím předpisem vydaným na základě výslovného zmocnění zákona. Přitom dospěl k závěru, s nímž se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, že povinnost zajistit přítomnost platného průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle v průběhu výkonu taxislužby vyplývá přímo ze zákona o silniční dopravě a že skutečnost, že evidenční doklad, kromě toho, že musí být konkrétnímu vozidlu přidělen, musí být rovněž umístěn ve vozidle, lze vzhledem k úpravě obsažené v zákoně považovat za náležitost evidence taxislužby, povinnost vyplývající z vyhlášky je stanovena na základě výslovného zmocnění zákona. Pokud pak byla žalobci uložena pokuta proto, že nezajistil, aby ve vozidle byla uložena Uživatelská a evidenční kniha, doklad o pravidelném školení řidičů z povolání, doklad o přezkoušení z pravidel silničního provozu a doklad o lékařské prohlídce a zdravotní způsobilosti, dospěl městský soud ke správnému závěru, že jde o povinnosti, které jsou stanoveny pouze vyhláškou, přičemž výslovné zmocnění ke stanovení

těchto povinností prováděcím předpisem zákon neosahuje. Nejvyšší správní soud v tomto směru pro stručnost odkazuje na zcela vyčerpávající a výstižné zdůvodnění obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se ztotožňuje, a proto námitky žalovaného v tomto směru neshledal důvodnými.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační námitky uplatněné v obou kasačních stížnostech nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodnými. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud podle § odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnosti byly v souladu s § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítnuty.

Žádný ze stěžovatelů se svojí kasační stížností neuspěl, o nákladech řízení bylo proto rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. prosince 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu