



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **V. T.**, zast. JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem, se sídlem v Praze 4, Urbánkova 3360, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2005, č. j. 7 Ca 98/2004 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2005, č. j. 7 Ca 98/2004 - 36, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2004, č. j. 37/2004-110-TAXI/2, kterým byla snížena pokuta na částku 250 000 Kč z původních 300 000 Kč, vyměřených rozhodnutím Magistrátu hlavního města Praha, odboru dopravy, ze dne 1. 10. 2003, č. j. MHMP-103095/2003/DOP-03/Mo-R. Pokuta byla stěžovateli uložena za porušení povinností stanovených zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silniční dopravě“), v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, a to podle § 35 odst. 3 písm. h) a i) zákona o silniční dopravě. Porušení zákonem stanovených povinností spočívalo podle rozhodnutí žalovaného v tom, že žalobce (stěžovatel) jako provozovatel taxislužby nezajistil, aby ve vozidle byla umístěna kopie protokolu o technické prohlídce vozidla, dále nezajistil, aby byl při výkonu taxislužby ve vozidle umístěn na předepsaném místě platný průkaz o způsobilosti řidiče, a dále nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru. Porušení předmětných povinností bylo zjištěno při kontrolní jízdě v rámci státního odborného dozoru v silniční dopravě dne 15. 1. 2003.

V žalobě podané proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobce obsáhle zrekapituloval skutkový stav a následně uvedl, že podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě lze postupovat pouze v případě nedodržení podmínek pro provozování taxislužby stanovených zákonem o silniční dopravě. Těmito podmínkami se rozumí obecné podmínky uvedené v § 4 označeného zákona, odkázal na dobrou pověst, odbornou způsobilost, koncesi a dále podmínky uvedené v § 9 odst. 3 označeného zákona. Doplnil, že označená ustanovení neporušil a nemohl tak tudíž ani naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě. Stejně tak uváděl, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu, neboť v rozhodnutí není uvedeno, jaké skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a z jakého důvodu se nevypořádal s jeho námitkami o nevykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dále brojil proti protokolům, na nichž je rozhodnutí vystavěno; v protokolech není uvedeno, kým a jak bylo provedeno kontrolní zjištění, vůči komu mělo dojít k chybnému jednání, resp. není doloženo porušení právních předpisů. Stejně tak uváděl, že v řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatel jednal v podvodném úmyslu. Konečně pak stěžovatel brojil proti výši pokuty, uváděl, že pokuta je likvidační a nikoliv výchovná, jak uvádí správní orgán. Stejně tak uvedl, že výše pokuty není odůvodněna, neb v odůvodnění rozhodnutí není zmínka o tom, jak byla při stanovení výše pokuty vzata v úvahu všechna hlediska uvedená v ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, v němž je uvedeno, že je třeba přihlídnout k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Doplnil, že jeho jednáním nebyla způsobena žádná škoda. Dovožoval i porušení § 46 správního řádu (tehdy účinného) a nepřezkoumatelnost rozhodnutí. S odkazem na výše uvedené navrhoval zrušení napadaného rozhodnutí.

Při nařízeném soudním jednání dne 27. 5. 2005 stěžovatel žalobu doplnil mj. o návrh na upuštění od pokuty, resp. její snížení do maximální výše 30 000 Kč.

Napadeným rozsudkem Městský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění mj. konstatoval, že si žalovaný opatřil dostatek podkladů pro posouzení věci, přičemž z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je zřejmé, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů; protokol o kontrole sepsaný kontrolním orgánem obsahuje veškeré náležitosti § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (obsahuje popis zjištěných skutečností a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, označení kontrolních orgánů a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení, jakož i předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení kontrolních dokladů, o které se zjištění kontrolních orgánů opírá). K námitce, že pokuta byla uložena mimo rámec zákonné sazby soud uvedl, že ze zákona vyplývá, že za porušení výše uvedených povinností uloží správní orgán pokutu až do výše 750 000 Kč a tato částka je tak zákonným rámcem, v jehož rozsahu může být pokuta uložena, přičemž stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč a nedošlo tak k překročení „rámce zákonné sazby“. Soud dále uvedl, že z rozhodnutí je zřejmé, jaká skutková zjištění byla podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů. Dodal, že stěžovatel ostatně skutková zjištění nečinil ani spornými a není tudíž případné tato zjištění zpochybňovat nedůvodným tvrzením formálních vad důkazních prostředků. V tomto ohledu bylo podle soudu nadbytečné provádět výslech žalobce (stěžovatele) při ústním jednání, jak jím bylo navrhováno, a městský soud proto tento procesní návrh zamítl. Soud dále uvedl, že odpovědnost za správní delikt uvedený v ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě je odpovědností objektivní. Úmysl stěžovatele

při posuzování, zda došlo ke spáchání daného správního deliktu, není relevantní skutečností. Tento závěr učinil podle soudu i žalovaný, přitom z rozhodnutí je zřejmé, že při posuzování výše uvedené otázky na úmysl stěžovatele (žalobce) zřetel nebral. Stejně tak soud stěžovateli nepřisvědčil ani v námitce, že jeho jednáním nebyla způsobena škoda, neb skutková podstata označeného správního deliktu vznik škody nepředpokládá. Jedná se o faktická porušení povinností uložených provozovateli taxislužby zákonem o silniční dopravě, jejichž důsledkem vznik škody není. Stěžovatel je trestán za porušení zákona, které se v majetkové sféře třetích osob přímo neprojevuje, správní orgán pak při úvaze o výši pokuty tuto skutečnost (absenci škody) zohlednit nemůže. Odkaz na ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě podle soudu v tomto případě není důvodný. Rovněž tak soud stěžovateli nepřisvědčil v návrhu na snížení pokuty (na částku 30 000 Kč), a to z důvodu, že podle ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) může soud snížit trest za správní delikt pouze v případě, byl-li takový postup navržen v žalobě. Žaloba však takový návrh neobsahovala a návrh na snížení pokuty učiněný při jednání formou návrhu na rozšíření žaloby pak soud hodnotil podle § 71 odst. 2 s. ř. s. Uzavřel, že návrh na snížení trestu byl učiněn po uplynutí lhůty k podání žaloby, nestal se tak její součástí, a soud se tedy tímto návrhem nezabýval.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel prostřednictvím ustanoveného zástupce kasační stížnost, s odvoláním na důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Výslovně nesouhlasil se zamítnutím návrhu na jeho výslech, čímž podle něj došlo k porušení základního práva stěžovatele; obecně odkázal na Listinu základních práva svobod. Stejně tak brojil proti výši uložené sankce, k čemuž uváděl, že výše pokuty má zohledňovat majetkové a osobní poměry delikventa, a dovozoval, že uložená sankce se jeví nepřiměřená a likvidační a je tak v rozporu s Listinou základních práva svobod, konkrétně čl. 1 a 11 odst. 1, jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod; odkázal i na nález Ústavního soudu č. 3/02. Doplnil, že soud by měl vždy rozhodovat v souladu s ústavním pořádkem, a to bez ohledu na to, zda je v žalobě navrženo snížení pokuty (sankce). Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhoval zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Stěžovatel současně navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek s tím, že výkon pravomocného rozhodnutí by pro něj znamenal nenahraditelnou újmu.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil nesouhlas se závěry stěžovatele a uvedl, že jeho postup, jakož i postup Magistrátu hlavního města Prahy, byl v souladu se zákonem. Odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 1. července 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, ze kterého vyplývá, že osobní či majetkové poměry nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty a správní orgán k nim proto nepřihlíží. Navrhoval zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím Magistrátu hlavního města Praha, odboru dopravy, ze dne 1. 10. 2003, č. j. MHMP-103095/2003/DOP-03/Mo-R, bylo vysloveno, že z důvodu naplnění skutkové podstaty správního deliktu, stanoveného v ustanovení § 35 odst. 1) písm. d) a písm. g) a odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Naplnění skutkové podstaty označeného písm. d) spatřoval správní orgán v tom, že stěžovatel nezajistil, aby ve vozidle taxislužby, které používá k podnikání, byla umístěna kopie protokolu o technické prohlídce, čímž bylo porušeno ustanovení § 9 odst. 1 písm. d) zákona o silniční dopravě. Naplnění skutkové podstaty označeného písm. g) pak správní orgán spatřoval v tom, že stěžovatel nabízel

přepravní služby bez platného průkazu způsobilosti řidiče taxislužby k provozování taxislužby na území hlavního města Prahy. Naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě pak správní orgán spatřoval v tom, že stěžovatel nezajistil, aby jako řidič vydal cestujícímu po zaplacení doklad o zaplacení jízdného, jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 vyhlášky.

Ve vztahu k výši pokuty vyplývá z odůvodnění rozhodnutí pouze to, že správní orgán při jejím uložení přihlížel k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání a společenské nebezpečnosti vyplývající z důsledků takového jednání, jež lze kvalifikovat jako podvodné jednání s cílem klamat zákazníka a neprávem se obohatit, jakož i znemožnit následné dohledání řidiče a explicitně tak poškozovat dobré jméno hlavního města Prahy. Správní orgán uzavřel, že i přesto stanovil úhrnnou výši pokuty v dolní polovině zákonem stanovené maximální sazby.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém bylo rozhodnuto žalovaným dne 28. 4. 2004, č. j. 37/2004-110-TAXI/2. Tímto rozhodnutím byla stěžovateli pokuta snížena na částku 250 000 Kč, a to za porušení § 35 odst. 3 písm. h) a i) zákona o silniční dopravě. V odůvodnění žalovaný mj. uvedl, že prvoinstanční orgán vycházel ze správných či dostatečných skutkových zjištění, avšak nevyvodil z nich odpovídající právní závěry a odvolací orgán proto částečně vyhověl námitkám odvolatele, týkajícím se nesprávné právní kvalifikace zjištěných správních deliktů a v tomto směru pozměnil napadané rozhodnutí. Stejně tak z odůvodnění vyplývá, že při stanovení konečné výše pokuty odvolací orgán kladl důraz zejména na výchovný účinek uložené sankce, přihlédl k dosavadní bezúhonnosti účastníka řízení a vzal na vědomí i jeho rodinnou finanční situaci. Doplnil, že vzhledem k některým přitěžujícím okolnostem případu nebylo možné přistoupit k výraznějšímu snížení sankce; k vyšší závažnosti přispělo zjištění, že účastník řízení vydal po kontrolní jízdě ručně psanou stvrzenku se zcela nepravdivými údaji, čímž se vědomě snažil znemožnit svoje následné dohledání. Rovněž tak uvedl, že přihlédl i k dalším porušením právních předpisů, kde především nevystavení řádného průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby (ve spojení s použitím neplatného průkazu) nelze považovat za nevýznamný správní delikt. Závěrem doplnil, že po nabytí právní moci předmětného rozhodnutí může účastník řízení, vzhledem k osobní finanční situaci, jednat s příslušným vymáhacím útvarem odboru daní, poplatků a cen Magistrátu hl. m. Prahy o úhradě uložené pokuty ve splátkách.

Proti označenému rozhodnutí (které bylo dle vlastních slov stěžovatele, viz strana 2 žaloby, doručeno stěžovateli dne 12. 5. 2004) podal stěžovatel dne 9. 6. 2004 žalobu u Městského soudu v Praze. Při jednání Městského soudu (dne 27. 5. 2005) zástupce stěžovatele požadoval výslech stěžovatele k jeho finančním a majetkovým poměrům, resp. rozšíření petitu v tom směru, že pokud nebude žalobě vyhověno, měl by soud pokutu snížit na maximální částku 30 000 Kč, či od ní upustit.

Městský soud rozhodl, že doplnění dokazování výslechem stěžovatele neprovede. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí přitom plyne, že stěžovatel skutková zjištění nečinil spornými a proto bylo nadbytečné provádět výslech žalobce při ústním jednání, jak bylo navrhováno a městský soud proto tento procesní návrh zamítl. Stejně tak soud stěžovateli nepřisvědčil v návrhu na snížení pokuty, a to z toho důvodu, že podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud snížit trest za správní delikt pouze v případě, byl-li takový postup navržen v žalobě. Žaloba podle soudu takový návrh neobsahovala a návrh na snížení pokuty učiněný při jednání formou návrhu na rozšíření žaloby pak soud hodnotil dle § 71 odst. 2 s. ř. s.

jako návrh učiněný po uplynutí lhůty k podání žaloby, nestal se tak její součástí, a soud se tedy tímto návrhem nezabýval.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se primárně zabýval námitkami stěžovatele ve vztahu k výši uložené pokuty, v nichž stěžovatel zejména uváděl, že výše pokuty má zohledňovat majetkové a osobní poměry delikventa a dovozoval, že správními orgány uložená sankce se jeví nepřiměřená a likvidační.

Z ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě vyplývá, že při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, viz www.nssoud.cz).

Mezi tyto principy správního rozhodování přitom podle Nejvyššího správního soudu patří (a patřilo i podle správního řádu účinného v době vydání rozhodnutí) i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost dle § 3 odst. 4 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Obecné a toliko rekapitulační odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který v něm pouze cituje označené ustanovení zákona o silniční dopravě, viz poslední strana jeho odůvodnění, kde uvádí, že *přihlížel k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání, společenské nebezpečnosti vyplývající z důsledků takového jednání, jež lze kvalifikovat jako podvodné jednání s cílem klamat zákazníka a neprávem se obohatit, znemožnit svoje následné dohledání a explicitně tak poškozovat dobré jméno hlavního města Prahy*, proto nemohl Nejvyšší správní soud přijmout, neboť výše stanovené požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí, resp. jeho přesvědčivost nesplňuje, protože z něho nevyplývá, že by se správní orgán zabýval všemi kritérii vymezenými shora označeným ustanovením § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, natož pak nevyplývá,

že by správní orgán konkrétně odůvodnil, jaký mělo to které kritérium vliv na výši pokuty. Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není. V podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 160/2002 - 62, www.nssoud.cz.

Stejně tak je třeba odmítnout i lakonickou argumentaci žalovaného, který v odůvodnění odvolacího rozhodnutí pouze uvedl, že *při stanovení konečné výše pokuty odvolací orgán kladl důraz zejména na výchovný účinek uložené sankce, přihlédl k dosavadní bezúhonnosti účastníka řízení a vzal na vědomí i jeho rodinnou finanční situaci*, poněvadž z ní není rovněž zřejmé, jak správní orgán k označeným kritériím přihlížel, zda v pozitivním, či negativním ohledu, resp. jaký měla vliv na konečnou výši pokuty a nakolik odpovídala konkrétním okolnostem případu, a to tím spíše, kdy uložená sankce (byť jím částečně snížena) může mít za určitých okolností i likvidační charakter.

Na tom nemění ničeho ani podrobnější navazující argumentace žalovaného (v odůvodnění jeho rozhodnutí), ze které vyplývá, že vzhledem k některým přitěžujícím okolnostem případu nebylo možné přistoupit k výraznějšímu snížení sankce (k vyšší závažnosti přispělo zjištění, že účastník řízení vydal po kontrolní jízdě ručně psanou stvrzenku se zcela nepravdivými údaji, čímž se vědomě snažil znemožnit svoje následné dohledání), jakož i to, že žalovaný přihlédl i k dalším porušením právních předpisů, neboť za přitěžující okolnosti nelze považovat zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu, jehož spáchání je kladeno stěžovateli za vinu.

Jinými slovy, Nejvyšší správní soud nemůže odhlédnout od toho, že správní orgány se podrobně nezabývaly všemi hledisky, které jim zákon předkládá pro stanovení výše sankce, jakož ani neodůvodnily, jaký význam jim přiřadily při stanovení konečné výše sankce. Správní odůvodnění výše sankce je tak podle Nejvyššího správního soudu zcela nedostatečné a mělo být soudem jako takové posouzeno.

Z důvodu, že se Městský soud v Praze však těmito skutečnostmi, tedy skutečnostmi, na jejichž základě byla správními orgány stěžovateli uložena pokuta, nijak zabýval, a to i přesto, že je stěžovatel v žalobě uváděl, viz bod III. žaloby, v němž stěžovatel mimo jiné uváděl, že *pokuta je likvidační, nikoliv výchovná, jak uvádí správní orgán. Výše pokuty není nijak odůvodněna; ...není zmínka o tom, jak byla při stanovení výše pokuty vzata v úvahu všechna hlediska uvedená v ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě*, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí je podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečnost, že podle současné judikatury může být návrh na snížení pokuty (moderaci) uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, vychází-li z žalobního bodu vzneseného v této lhůtě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82). Takový žalobní bod žaloba nepochybně obsahovala, takže se městský soud měl návrhem na snížení (moderaci) pokuty zabývat.

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

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

Dalšími námitkami stěžovatele se Nejvyšší správní soud nezabýval, neb by to za tohoto stavu věci, kdy rozsudek zrušil a vrací jej soudu k dalšímu řízení bylo nadbytečné.

Návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud samostatně nezabýval, neboť stěžovatel nijak nespecifikoval, v čem by při jeho nepřiznání měla spočívat nenahraditelná újma.

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu