



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **V. L.**, zast. JUDr. Richardem Halškou, advokátem se sídlem Praha 5, Na Hřebenkách 76, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.12.2009, č.j.: 101/2009-190-TAXI/4

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 21.12.2009, č.j.: 101/2009-190-TAXI/4 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.808,-Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Richarda Halšky.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 2.11.2007, č.j. MHMP 341201/2006/DOP-T/Cy (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) bylo rozhodnuto, že žalobce jakožto provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy porušil dne 8.9.2006:

- ust. § 21b odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“) tím, že nezajistil, aby přepravní služby nebyly nabízeny prostřednictvím objednávky přijaté řidičem vozidla na veřejně přístupných pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích a na vyhrazených stanovištích taxislužby, tedy nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Tímto jednáním byla naplněna skutková postata správního deliktu uvedeného v ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě.

- ust. § 21b odst. 2 zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby byla vedena evidenční kniha objednávek, ve které jsou předem zaznamenány objednávky přepravní služby. Tímto jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedeného v ust. § 35 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě.
- ust. § 21b odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě tím, že účinně nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila za přepravu přímo řidiči vozidla.

Za tato porušení zákona byla žalobci uložena pokuta ve výši 120.000,- Kč. Zároveň mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný na základě odvolání žalobce rozhodl tak, že:

- I. podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) se rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části o tom, že žalobce porušil ust. § 21b odst. 2 zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby byla vedena evidenční kniha objednávek, ve které jsou předem zaznamenány objednávky přepravní služby, čímž měla být naplněna skutková podstata správního deliktu v ust. § 35 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě, a dále o tom, že porušil ust. § 21b odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila za přepravu přímo řidiči vozidla, ruší a řízení se zastavuje.
- II. podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně mění tak, že žalobce porušil ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby jím poskytované přepravní služby dne 8.9.2006 nebyly nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným. Proto byla žalobci podle ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě uložena pokuta ve výši 70.000,- Kč. Dále byla žalobci podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Namítl, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť žalovaný v odvolacím řízení nepřihlédl k důkazům, které žalobce navrhl k prokázání skutkových okolností případu. Žalobce tyto důkazy nemohl navrhnout v řízení před správním orgánem I. stupně, neboť mu správní orgán I. stupně nedoručoval písemnosti způsobem souladným s právními předpisy.

Nesprávnost doručování spatřuje žalobce v tom, že správní orgán I. stupně mu doručoval písemnosti prostřednictvím opatrovníka, kterým ustanovil jeho dceru D. L., a to rok poté, kdy bylo doručované rozhodnutí vydáno. Žalobce užívá pro doručování pošty adresu Ž., P., přebírá zásilky zaslané na tuto adresu na příslušné poště a v případě, že byt, který se nachází na této adrese, pronajme, zaváže smluvně nájemce k předávání veškerých písemností doručených na tuto adresu do jeho rukou. Správní orgán I. stupně tak neměl důvod postupovat dle ust. § 32 odst. 2 a 4 správního řádu, neboť žalobce nebyl neznámého pobytu nebo sídla, ani nebyl osobou, již se prokazatelně nedaří doručovat. Skutečnost, že žalobce na výše uvedené adrese poštovní zásilky řádně přebírá, je patrná např. z tvrzení správního orgánu I. stupně uvedeného v rozhodnutí, podle kterého žalobce převzal dopis správního orgánu I. stupně ze dne 20.11.2006.

Žalobce dále namítl, že jeho opatrovníkem nebyla ustanovena vhodná osoba, jelikož žalobce není v péči opatrovníka a nebydlí na adrese, kde bydlí opatrovník a kam bylo

rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno. Opatrovník též nedisponoval žádnými informacemi ani zmocněním v oblasti podnikání žalobce jako dopravce a se žalobcem se stýká pouze příležitostně. Opatrovníku rovněž nemohly být známy právní důsledky jeho ustanovení. D.L. tak s ohledem na ust. § 32 odst. 4 správního řádu nebyla osobou vhodnou pro ustanovení opatrovníkem, neboť nedisponovala odbornými znalostmi pro jeho zastupování.

Postup správního orgánu I. stupně při ustanovení opatrovníka shledává žalobce jako vadný a rozporný se zákonem i z toho důvodu, že správní orgán má povinnost řádně doručovat písemnosti související s řízením na jeho deklarovanou adresu (tj. Ž. P.), nikoli v časové tísní či z jiných procesně sporných důvodů ustanovovat opatrovníkem rodinné příslušníky žalobce.

Navzdory tomu, že žalobce poštu na své adrese přebíral, nebyl správním orgánem I. stupně řádně informován o probíhající správní řízení, a ztratil tak z tohoto důvodu své právo se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí správního orgánu, uvést tvrzení a navrhnout důkazy na svou obranu. Když navrhl provedení důkazů v rámci odvolacího řízení, žalovaný s odkazem na koncentraci řízení tyto důkazy nepřipustil, ačkoli tak učinit měl, neboť vina za včasné nepředložení důkazů není na straně žalobce.

Žalobce v dalším žalobním bodě namítl, že již v řízení před správním orgánem I. stupně žádal Městskou policii, které jej kontrolovala, o konfrontaci s osobami, jež přepravoval. Toto mu však nebylo umožněno, v čemž žalobce spatřuje další poškození svých procesních práv.

Žalobce rovněž brojí proti tomu, že žalovaný vzal za prokázané, že na straně žalobce došlo k protiprávnímu jednání, tj. že provozoval přepravu osob způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Toto tvrzení žalovaný opřel pouze o výpověď „kontrolorů“ a zcela pominul, že vůz žalobce nebyl z hlediska označení nikterak zaměnitelný s vozy taxi (vůz nemá ani označení na střeše vozu, ani na dveřích, ani není vybaven taxametrem) a že ani jinak, tj. za pomoci jiných důkazů než sdělení kontrolorů, nebylo spolehlivě prokázáno, že žalobcův způsob výkonu přepravy bylo možno zaměnit se službou taxi. Konkrétní momenty, kdy mohlo dojít k záměně s taxislužbou, správní orgán vůbec nezjišťoval, a objektivně ve správním řízení konstatovány nebyly. Již při pouhém pohledu na jeho vůz muselo být pasažérům zřejmé, že se o taxi nejedná.

Sám žalovaný došel při přezkumu v odvolacím řízení k závěru, že kontrola, na jejíchž závěrech je protiprávnost jednání žalobce a jeho odpovědnost za správní delikt vybudována, byla z hlediska zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole natolik problematická, že podstatná část výroku prvostupňového rozhodnutí byla změněna tak, že řízení bylo v této části zastaveno. Přesto se žalovaný spolehl z hlediska zjištění skutkového stavu téměř výhradně na závěry této z hlediska právních předpisů závadné kontroly. S ohledem na výše uvedené žalobce namítl, že správní orgán nepostupoval při hodnocení podkladů, důkazů a vyvozování závěrů ohledně prokázání protiprávního jednání správně, když došel k závěru, že žalobce nabízel či poskytoval přepravní služby anebo přijal objednávku přepravní služby nezákonným způsobem nebo poskytl přepravní služby formou příležitostné osobní silniční dopravy v rozporu s právními předpisy, neboť žalobcovo poskytnutí přepravy nemohlo být vzhledem k užití jiného stání než stanoviště taxi, zřetelného označení vozu nikoli jako taxi a existenci objednávky uložené ve vozidle zaměnitelné s provozováním taxislužby. Žalobcovo pochybení, že nezaevidoval objednávku do evidence objednávek, lze spatřovat toliko ve

formální rovině, neboť žalobce měl po celou dobu přepravy a kontroly objednávky ve vozidle na viditelném místě.

Žalobce namítl, že byl na svých právech zkrácen rovněž tím, že správní orgán vzal při vyměřování pokuty pouze nedostatečně v úvahu ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, respektive nesprávně vyhodnotil závažnost, významu a dobu trvání protiprávního jednání. Pokud jde o dobu trvání, žalovaný správně vyvodil, že se jednalo pouze o jednorázové porušení zákona, avšak zcela opominul vzít v úvahu, že žalobce byl v souvislosti s provozováním příležitostné silniční dopravy trestán poprvé a že se jednalo o jedno naprosto izolované porušení předpisu, a to čistě formálního charakteru. Stupeň závažnosti a významu protiprávního jednání žalobce žalovaný posoudil naprosto nepřiměřeně situaci, když v odůvodnění rozhodnutí nepřesvědčivě uvedl, že závažnost a význam protiprávního jednání se vyvozuje z hypotetické škody, která mohla protiprávním jednáním žalobce vzniknout. Již v řízení před správním orgánem I. stupně však bylo spolehlivě prokázáno, že žádná škoda nevznikla, neboť pokud žalobce přijal od pasažérů platbu za jízdu, nikterak tyto cenově nepoškodil.

Závěrem žalobce namítl, že k zahájení správního řízení proti němu došlo již dne 8.9.2006 při prováděné příležitostné kontrole osobní silniční dopravy, a správní orgán tedy pochybil, pokud dospěl k rozhodnutí datovanému 2.11.2007. Dle žalobce je správní delikt, jehož se měl dopustit, zcela promlčen.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě vyslovil nesouhlas s tvrzením žalobce, podle kterého *„sám žalovaný došel při přezkumu v odvolacím řízení k závěru, že kontrola, na jejíchž závěrech je protiprávnost jednání žalobce a jeho odpovědnost za správní delikt vybudována, byla z hlediska zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, natolik problematická, že podstatná část výroku prvostupňového rozhodnutí byla změněna tak, že řízení bylo v této části zastaveno“*. Konstatoval, že rozhodnutí o porušení ust. § 21b odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě bylo zrušeno z toho důvodu, že pro porušení tohoto ustanovení není v zákoně o silniční dopravě zakotvena odpovídající skutková podstata správního deliktu, a není tedy možné za toto porušení zákona uložit žalobci ve správním řízení pokutu. Rozhodnutí o správním deliktu dle § 35 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě bylo zrušeno z toho důvodu, že nemělo oporu v provedeném dokazování. Žádný z výroků rozhodnutí tedy nebyl zrušen z důvodů tvrzených žalobcem. V této souvislosti žalovaný dodal, že samotná kontrola po ukončení předmětné přepravy proběhla plně v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že kontrolní orgán následně nesplnil svou povinnost zaslat žalobci kontrolní protokol, který při provádění kontroly žalobce odmítl převzít, nepovažoval žalovaný protokol o silniční kontrole ze dne 8.9.2006 č. SOD/080906/1/Žk za důkazní prostředek ve smyslu ust. § 51 odst. 1 správního řádu a nezahrnul jej do podkladů pro vydání rozhodnutí. Tato skutečnost se však netýká žádného ze tří oznámení o poskytnuté přepravě, sepsaných po předmětné přepravě zaměstnanci hl. m. Prahy, kterým byla předmětná přeprava poskytnuta. Tito cestující nebyli kontrolními pracovníky ve smyslu zákona o státní kontrole a nevyužívali při přepravě žádných kontrolních oprávnění. Předmětná přeprava proběhla před zahájením kontroly podle zákona o státní kontrole. Z tohoto důvodu procesní vada následně provedené kontroly nemůže nijak ovlivnit zákonnost pořízených oznámení o poskytnuté přepravě.

Žalovaný dále uvedl, že pro příležitostnou osobní silniční dopravu je ve smyslu § 2 odst. 10 a § 21b zákona o silniční dopravě charakteristické, že se jedná o neveřejnou dopravu, poskytovanou na základě smlouvy uzavřené mezi jmenovitě určenými subjekty, objednanou

předem v místě trvalého pobytu nebo v místě podnikání dopravce, placenou jinak než řidiči vozidla při přepravě. Naproti tomu taxislužba je ve smyslu ust. § 2 odst. 8 a § 21 zákona o silniční dopravě doprava veřejná, poskytovaná pohotově na základě objednávky na veřejném prostranství či prostřednictvím radiodispečinku taxislužby, bez bližší identifikace zákazníka, placená přímo řidiči vozidla po ukončení přepravy. Ve výroku napadeného rozhodnutí je objektivní stránka správního deliktu v souladu s ust. § 21b odst. 1 a § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě popsána tak, že žalobce nezajistil, aby jím poskytované přepravní služby nebyly nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným. Pro posouzení naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě je tedy stěžejní způsob nabízení přepravních služeb, a nikoli způsob označení či vybavení vozidla. Skutečnost, že vozidlo žalobce nebylo označeno jako vozidlo taxislužby a nebylo vybaveno taxametrem, není rozhodující pro určení, zda nabízel přepravní služby zaměnitelně s taxislužbou. Podle všech třech oznámení o poskytnuté přepravě žalobce nabízel přepravní služby tak, že na cestující volal, zda nechtějí taxi. Skutečnost, že přepravní služby nenabízel na stanovišti taxislužby, nýbrž na veřejně přístupném parkovišti, nemá relevanci, neboť podle ust. § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě se objednávky taxislužby přijímají jak na stanovištích taxislužby, tak i na veřejně přístupných pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích. Navíc na zmíněném parkovišti u Nádraží Holešovice se stanoviště taxislužby také nachází. Přítomnost objednávky ve vozidle v průběhu přepravy nebyla prokázána, a proto k této skutečnosti nelze přihlídnout. Cestující se v oznámeních o poskytnuté přepravě k této skutečnosti nevyjádřili a protokol ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk, který se k této skutečnosti vyjadřuje, nebyl z dříve uvedených důvodů zahrnut do podkladů pro vydání rozhodnutí. Skutečnost, že žalobce k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně přiložil kopii údajné objednávky, není sama o sobě způsobila prokázat, že měl kopii této objednávky ve vozidle v průběhu předmětné přepravy. Kromě toho kopie objednávky předložená žalobcem se nevztahuje k poskytnuté přepravě. Skutečnost, že žalobce poskytl předmětnou přepravu způsobem zaměnitelným s taxislužbou, nepochybně ani skutečnosti uváděné žalobcem. Žalobce sice uvedl, že při předmětné přepravě měl kopii objednávky uloženou ve vozidle, v odvolání, k němuž přiložil kopii údajné objednávky, však připustil, že údajným objednatelem byla osoba odlišná od cestujících. Z těchto skutečností lze dle žalovaného vyvodit, že jednak neexistovala objednávka předmětné přepravy, poskytnuté uvedeným cestujícím, a dále že žalobce přijal objednávku od cestujících, aniž by zjišťoval jejich identitu, a po ukončení přepravy od nich přijal úhradu jízdného. Poskytl tak přepravní službu formou uvedenou v ust. § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě, charakteristickou pro taxislužbu. Pokud by skutečně čekal na zákazníky, jejichž objednávku předem přijal, nepochybně by se informoval na jejich identitu, případně na identitu objednatele přepravy. I kdyby skutečně byla kopie objednávky doložená žalobcem v odvolání autentická a pravdivá a žalobce by skutečně měl v úmyslu poskytnout předem objednanou přepravu, avšak omylem poskytl předmětnou přepravu uvedeným cestujícím, nebyla by tím zpochybněna skutečnost, že cestujícím poskytl předmětnou přepravu bez předchozí objednávky, a to způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Na základě obsahu spisu lze tedy považovat za prokázané, že se žalobce dopustil porušení ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě. Tento správní delikt je založen na objektivní odpovědnosti dopravce a odpovědnosti se nelze zprostit prokázáním liberačních důvodů, například prokázáním omylu při poskytnutí přepravy.

K námitce, že žalovaný opřel své rozhodnutí pouze o oznámení o poskytnuté přepravě sepsané po předmětné přepravě cestujícími, žalovaný uvedl, že jako podklad pro vydání rozhodnutí byl rovněž použit videozáznam dokumentující průběh předmětné přepravy,

pořízený cestujícími v průběhu přepravy. Žalovaný však respektuje stávající vývoj judikatury v tomto směru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2009, č.j.: 1 Asf 60/2009 - 119) a souhlasil s tím, aby v dalším řízení ve věci již tento videozáznam nebyl zahrnut mezi podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný považoval podklady pro vydání rozhodnutí v podobě třech oznámení o poskytnuté přepravě sepsané bezprostředně po poskytnuté přepravě třemi cestujícími za dostatečné. Jednotlivá oznámení jsou ve vzájemném souladu a byla sepsána osobami, které nemají žádný poměr k věci a nejsou na výsledku řízení finančně ani jinak zainteresovány. Ostatně ani žalobce nepochybně, že předmětnou přepravu uvedeným cestujícím bez předchozí objednávky poskytl a pouze poukazuje na údajný omyl, kterého se měl při poskytnutí přepravy dopustit.

V souladu s koncentrační zásadou zakotvenou v ust. § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný nezahrnul do podkladů pro vydání rozhodnutí údajnou kopii objednávky, kterou žalobce přiložil k odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Přesto se žalovaný zabýval závažností, pravdivostí a věrohodností tohoto důkazu. Uvedl, že i kdyby byla prokázána autenticita této objednávky nebo skutečnost, že v průběhu předmětné přepravy měl žalobce kopii této objednávky ve vozidle, nebyly by tyto skutečnosti způsobily zpochybnit skutečnosti uvedené ve výroku rozhodnutí, tedy že žalobce poskytl uvedeným cestujícím přepravu způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Existence údajné objednávky a také žalobcem tvrzená skutečnost, že k předmětné přepravě mělo dojít omylem, by pouze mohly snižovat společenskou nebezpečnost jednání žalobce. Žalovaný však nepovažoval tvrzení žalobce související s údajnou objednávkou za pravdivá ani věrohodná, a to především proto, že všichni tři cestující v oznámeních o poskytnuté přepravě uvedli, že je žalobce před předmětnou přepravou oslovil, zda nechtejí taxi. Pokud by žalobce na místě zahájení přepravy čekal na zákazníky, jejichž objednávku obdržel, jistě by je namísto volání „taxi“ oslovil dotazem, zda si u něho objednali přepravu, nebo případně dotazem na jejich identitu.

K tvrzení žalobce, že již v řízení před správním orgánem I. stupně žádal Městskou policii o konfrontaci s osobami, jež přepravoval, žalovaný podotkl, že žalobce se ani do kontrolního protokolu, ani v průběhu následně vedeného řízení k předmětu řízení nikdy nevyjádřil. K předmětu řízení se vyjádřil až v podaném odvolání a následně také v žalobě. V odvolání přitom žalobce v rámci popisu skutkových okolností případu pouze uvedl, že „v rozrušení z takového potrestání odmítl následně podepsat protokol o kontrole a požádal Městskou policii o konfrontaci s pasažéry“. Toto tvrzení žalobce s ohledem na jeho jazykový výklad nelze považovat za návrh na provedení důkazu. I kdyby citované tvrzení bylo pravdivé a žalobce skutečně na místě kontroly žádal Městskou policii o konfrontaci s cestujícími, nejednalo by se o návrh na provedení důkazu ve smyslu ust. § 36 odst. 1 správního řádu, neboť nebyl uplatněn v průběhu správního řízení. Tento úkon ani nesměřoval vůči správnímu orgánu I. stupně, nýbrž vůči Městské policii.

Žalovaný nesouhlasí s názorem žalobce ohledně promlčení správního deliktu. Uvedl, že zákon o silniční dopravě zakotvuje pouze roční subjektivní a pětiletou objektivní lhůtu, ve které lze řízení o správním deliktu podle tohoto zákona zahájit. Zákon o silniční dopravě ani správní řád neobsahují lhůtu, po jejímž uplynutí již nelze rozhodnutí o správním deliktu podle zákona o silniční dopravě vydat, ani lhůtu, ve které se správní delikty podle zákona o silniční dopravě promlčují. Z tohoto důvodu nelze správní delikt žalobce považovat za promlčený.

K námitce, týkající se odůvodnění výše uložené pokuty, žalovaný sdělil, že k době trvání protiprávního jednání žalobce v tomto případě nebylo možné přihlídnout, neboť bylo prokázáno pouze jednorázové porušení zákona. K rozsahu způsobené škody také nebylo

možné přihlédnout, protože předmětné porušení zákona je ohrožovacího charakteru, a vznik škody tedy nepředpokládá. V daném případě bylo třeba přihlédnout především k závažnosti a významu žalobcova protiprávního jednání. Povinnost provozovatele příležitostné osobní silniční dopravy zajistit, aby jím poskytované přepravní služby nebyly nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným, směřuje k odlišení tohoto neveřejného druhu dopravy od taxislužby jakožto dopravy veřejné. Provozováním příležitostné osobní silniční dopravy způsobem fakticky zaměnitelným s provozováním taxislužby dochází k obcházení povinností stanovených pro provozování taxislužby, zakotvených pro ochranu zákazníků ve veřejné dopravě. Jedná se zejména o povinnost dodržovat maximální ceny v taxislužbě nebo povinnost splnit požadavky na spolehlivost a bezúhonnost řidiče taxislužby či na jeho znalost místopisu. Závažnost a význam předmětného správního deliktu jsou přitom srovnatelné s provozováním taxislužby bez příslušného oprávnění, které patří k nejzávažnějším porušením zákona o silniční dopravě a za které je obvykle ukládána pokuta nad sto tisíc korun.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.r.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.

Ze správního spisu předloženého soudu žalovaným vyplynuly tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně, jehož výrok je uveden výše, byla žalobci uložena pokuta ve výši 120.000,- Kč. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně konstatoval, že dne 8.9.2006 od 11:00 hod. byla v ulici K Olympiku, Praha 8 provedena kontrola příležitostné osobní silniční dopravy. Kontrola byla provedena po jízdě poskytnuté třem zaměstnancům hl. m. Prahy na trase nádraží Holešovice, parkoviště Sokolovská - hotel Olympik. Při kontrole bylo zjištěno, že provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy – žalobce jako řidič vozidla ŠKODA OCTAVIA SPZ: AKT 59-26 porušil ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby přepravní služby nebyly nabízeny prostřednictvím objednávky přijaté řidičem vozidla na veřejně přístupných pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích a na vyhrazených stanovištích taxislužby, tedy nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou, dále porušil ust. § 21b odst. 2 zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby byla vedena evidenční kniha objednávek, ve které jsou předem zaznamenány objednávky přepravní služby, a dále porušil ust. § 21b odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě tím, že účinně nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila za přepravu přímo řidiči vozidla. Na místě byl sepsán protokol ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk, se kterým byl přítomný řidič seznámen a následně ho odmítl podepsat a převzít. Uvedené skutečnosti jsou doloženy také oznámeními o poskytnuté přepravě, sepsanými cestujícími dne 8.9.2006 po předmětné jízdě a audiovizuálním záznamem z jízdy.

Dopisem ze dne 20.11.2006 bylo žalobci oznámeno, že je s ním v dané věci zahájeno správní řízení, a zároveň byl poučen o svých právech podle § 36 a § 38 správního řádu. Oznámení žalobce převzal dne 28.11.2006. K zahájenému správnímu řízení se žalobce do písemného vyhotovení rozhodnutí nevyjádřil. K následně zaslanému oznámení před vydáním rozhodnutí ze dne 7.3.2007 se žalobce v dané lhůtě rovněž nevyjádřil.

Správní orgán I. stupně dále uvedl, že při rozhodování vycházel z posouzení veškerých dostupných důkazních prostředků ve věci samé, tj. z protokolu ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk, oznámení o poskytnuté přepravě ze dne 8.9.2006 a audiovizuálního záznamu z jízdy ze dne 8.9.2006. Tyto důkazy hodnotil podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Na základě shora uvedeného měl správní orgán I. stupně za prokázané, že žalobce porušil uvedená ustanovení zákona o silniční dopravě a prováděcí vyhlášky, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu stanoveného v ust. § 35 odst. 3 písm. a), e) zákona o silniční dopravě.

Při stanovení výše pokuty správní orgán I. stupně podle ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě přihlížel k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání, spočívající především ve skutečnosti, že žalobce tuto činnost vykonával způsobem pro zákazníka zjevně zaměnitelným s taxislužbou, tedy s jasným úmyslem zákazníka uvést v omyl a následně ho poškodit na ceně jízdného, neboť maximální ceny jsou závazné pouze pro provozovatele taxislužby, k jejímuž provozování nebyl oprávněn. Porušení zákona o silniční dopravě se dle údajů vedených správním orgánem I. stupně žalobce dopustil poprvé, a proto správní orgán rozhodl o výši pokuty v první čtvrtině zákonem stanovené maximální sazby.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci zasláno poštou na totožnou adresu, jako předchozí oznámení o zahájení správního řízení a oznámení o ukončení dokazování (P., Ž.); pošta však vrátila písemnost správnímu orgánu zpět s tím, že žalobce se odstěhoval. Ani pokus o doručení rozhodnutí prostřednictvím Městské policie nebyl úspěšný. Šetřením v registru obyvatel bylo zjištěno, že žalobce má na uvedené adrese stále hlášen trvalý pobyt; žádná jiná doručovací adresa zjištěna nebyla. Správní orgán I. stupně proto žalobci usnesením ze dne 26.9.2008 ustanovil podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu opatrovníka, a to D. L. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno žalobci prostřednictvím ustanoveného opatrovníka dne 11.11.2008.

V odvolání podaném v zákonné lhůtě žalobce obdobně jako v žalobě vznesl námitky nesprávného doručování, nevhodnosti osoby ustanovené advokátem a rovněž námitku promlčení. Dále označil rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nesprávné v tom, že správní orgán při svém rozhodování neobjektivně zhodnotil jednání, jehož se měl dopustit. Žalobce uvedl, že nikdy nepopíral, že dne 8.9.2006 provedl v souladu se svým koncesním oprávněním přepravu tří osob z místa nádraží Holešovice (Praha) do místa Hotel OLYMPIC (K Olympiku, Praha 8). Zákazníky, kteří s ním komunikovali v angličtině, kterou dostatečně neovládá, naložil do svého vozu ŠKODA OCTAVIA SPZ: AKT 59-26, jelikož se domníval, že se jedná o tři osoby, jejichž přepravu měl zajistit dle objednávky č. 146/ZZ/06 ze dne 8.9.2006 pro objednatele přepravy - společnost SK SIGMA OLOMOUC, a s. Tuto objednávku společně s ostatními objednávkami a doklady měl s sebou ve voze po celou dobu přepravy a při následné kontrole. Žalobce popírá, že by při naložení zákazníků postupoval tak, že by jeho činnost byla zaměnitelná s provozem taxislužby, neboť jeho vozidlo jako taxi rozhodně označeno nebylo, nebylo vozidlem taxi podobné a k naložení zákazníků nepoužil stanoviště taxi u nádraží Holešovice, ale přilehlé parkoviště. Jelikož v objednávce přepravy bylo uvedeno, že cílové místo přepravy stanoví dispozice přepravovaných, řídil se žalobce jejich pro něj obtížně srozumitelným sdělením, že má jet do hotelu OLYMPIC a k tomuto hotelu je dovezl. Bohužel až v průběhu jízdy následně zjistil, že se jedná o omyl a nechtěl přepravované osoby poškodit tím, že by je odvezl zpět nebo jízdu nedokončil. Potom, co byla přeprava skončena a zákazníci vystoupili, hodlal se žalobce vrátit zpět k nádraží Holešovice, ale na této zpáteční cestě byl zastaven hlídkou Městské policie, která mu nařídila, aby se podrobil kontrole pracovníků magistrátu, při níž došlo k zahájení správního řízení a žalobci

bylo sděleno, že se dopustil protiprávního jednání, za něž mu hrozí sankce ve výši až několika set tisíc korun. V rozrušení z takového potrestání odmítl podepsat protokol o kontrole a požádal Městskou policii o konfrontaci s pasažéry.

V odvolání žalobce otázce žádal o přehodnocení výše uložené pokuty, neboť správní orgán vzal pouze částečně ohled na § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Namítl, že stanovená výše pokuty nebere ohled na škodu, jež jeho jednáním mohla vzniknout, a dále na skutečnost, že k přepravě došlo omylem. Správní orgán při stanovení výše pokuty rovněž nepřihlížel k sociálním a majetkovým poměrům žalobce, kdy jeho rodinní příslušníci jsou v příjmech odkázáni především na žalobce. Z tohoto pohledu se uložení pokuty ve výši 120,000.- Kč žalobci jeví jako sankce nepřiměřená a tvrdí.

O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, jak bylo uvedeno shora. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že rozhodnutí o porušení ust. § 21b odst. 4 písm. b) zákona o silniční dopravě byl nucen zrušit a řízení zastavit. Pro porušení tohoto ustanovení není v zákoně o silniční dopravě zakotvena odpovídající skutková podstata správního deliktu, a proto není možné pro toto porušení zákona vést správní řízení a uložit za něj pokutu. Rozhodnutí o správním deliktu v ust. § 35 odst. 3 písm. e) byl žalovaný rovněž nucen zrušit a řízení zastavit. Výrok o tom, že žalobce nezajistil, aby byla vedena evidenční kniha objednávek, totiž nemá oporu ve spise. Z protokolu ze dne 8.9.2006 č. SOD/080906/1/Žk vyplývá pouze skutečnost, že žalobce předem nezaznamenal objednávku přepravní služby do evidenční knihy objednávek a nezajistil, aby kopie záznamu objednávky byla umístěna ve vozidle, kterým se přeprava vykonává, z čehož však není možné vyvozovat, že by evidenční kniha objednávek vůbec nebyla vedena. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně zahájil správní řízení o uložení pokuty za skutek nevedení evidenční knihy objednávek, byl tak vymezen předmět správního řízení, a nelze proto rozhodnout o tom, zda došlo k porušení ust. § 21b odst. 2 zákona o silniční dopravě a naplnění skutkové podstaty správního deliktu v ust. § 35 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě tím, že žalobce předem nezaznamenal objednávku přepravní služby do evidenční knihy objednávek a nezajistil, aby kopie záznamu objednávky byla umístěna ve vozidle, kterým se přeprava vykonává.

Žalovaný dále upozornil na pochybení správního orgánu I. stupně týkající se zaslání protokolu ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk. Uvedl, že podle ust. § 16 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole je povinností kontrolních pracovníků seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. V citovaném ustanovení zákona o státní kontrole je dále uvedeno, že odmítne-li se kontrolovaná osoba seznámit s kontrolním zjištěním nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu. Z uvedeného vyplývá, že pokud se kontrolovaná osoba odmítne seznámit s protokolem, činí tak s vědomím, že je to k její újmě. Přestože v žádném ustanovení zákona ostatní kontrole není výslovně stanovena povinnost protokol o provedené kontrole doručovat kontrolované osobě v případě, že si ho nepřevzme, dovozuje se, že pokud jej kontrolovaná osoba nepřevzme na místě kontroly, není kontrolní orgán zbaven povinnosti předmětný protokol kontrolované osobě zaslat. Povinnost kontrolního orgánu zaslat kontrolované osobě kontrolní protokol, přestože jej při provádění kontroly odmítla převzít, směřuje především k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva. Správní orgán I. stupně nesplnil svou povinnost doručit žalobci předmětný protokol, a proto nelze protokol o silniční kontrole ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk považovat za důkazní prostředek ve smyslu ust. § 51 odst. 1 správního řádu.

Z oznámení o poskytnuté přepravě sepsaných D. K., Z. F. a M. F. bezprostředně po uskutečnění přepravní služby dne 8.9.2006 dle žalovaného vyplývá, že žalobce nabízel a poskytoval přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou, když zmíněné osoby

oslovil, zda nechťejí taxi, a že jako řidič přijal objednávku přepravy na veřejném prostranství. Dále z těchto oznámení o poskytnuté přepravě vyplývá, že žalobce jako řidič vozidla přijal od zákazníků platbu za přepravu v hotovosti. Žalovaný označil zmíněné zaměstnance hl. m. Prahy za důvěryhodné a podotkl, že nemají žádný poměr k věci a nejsou na výsledku řízení finančně ani jinak zainteresováni. Uvedené skutečnosti potvrzuje též pořízený audiovizuální záznam z jízdy. Rovněž lze konstatovat, že ani žalobce v průběhu prvoinstančního řízení tato zjištění nerozporoval.

V odvolání uvedl žalobce vlastní verzi skutkových okolností tohoto případu a přiložil k němu údajnou kopii objednávky přepravy. Žalovaný v této souvislosti konstatoval, že podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu není v průběhu odvolacího řízení možné přihlídnout k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, pokud tyto skutečnosti a důkazy mohl účastník řízení uplatnit dříve. Smyslem odvolacího řízení není suplovat činnost prvoinstančního správního úřadu, nýbrž přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy a v omezeném rozsahu také přezkoumat správnost napadeného rozhodnutí. Tyto skutečnosti, které jsou pro žalovaného jednoznačně nové, a také nový důkaz v podobě objednávky přepravy, mohl žalobce bezpochyby uplatnit již v průběhu prvoinstančního řízení. Správní orgán I. stupně by je pak dle své úvahy zhodnotil a vypořádal by se s nimi ve svém rozhodnutí. Nad rámec výše uvedeného žalovaný uvedl, že tyto nové skutečnosti a důkaz nepovažuje za pravdivé ani věrohodné, a to především proto, že jsou v rozporu se všemi třemi oznámeními o poskytnuté přepravě, podpořenými pořízeným audiovizuálním záznamem, a také mohou být ovlivněny zřejmým zájmem žalobce na výsledku správního řízení.

K námitce, v níž žalobce zpochybnil způsob doručování správním orgánem I. stupně, žalovaný uvedl, že oznámení o zahájení správního řízení bylo žalobci řádně doručeno do vlastních rukou na adresu trvalého pobytu dne 28.11.2006. V tomto oznámení byl žalobce poučen o svých právech, mimo jiné o právu navrhnout důkazy a činit i jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí a též o právu vyjádřit v řízení své stanovisko. Těchto práv však žalobce z vlastní vůle nevyužil. Dne 16.3.2007 bylo žalobci do vlastních rukou na adresu trvalého pobytu řádně doručeno oznámení o ukončení dokazování, ve kterém byl rovněž poučen o svých procesních právech. Ani tentokrát žalobce svých práv z vlastní vůle nevyužil. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobci na adresu trvalého pobytu nepodařilo doručit. Dopisem ze dne 5.5.2008 podal správní orgán I. stupně Ministerstvu vnitra žádost o poskytnutí osobních údajů z informačního systému evidence obyvatel za účelem zjištění místa trvalého pobytu žalobce. Bylo zjištěno, že adresa trvalého pobytu žalobce uvedená ve spise je správná a že se nezměnila. Dopisem ze dne 7.5.2008 byla o doručení písemnosti požádána Městská policie hl. m. Prahy, které se rovněž nepodařilo písemnost doručit. Žalobce tak bezpochyby byl ve smyslu ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu osobou, které se prokazatelně nedařilo doručovat. Z těchto důvodů se správní orgán I. stupně rozhodl ustanovit žalobci opatrovníka. V informačním systému evidence obyvatel byla jako rodinný příslušník žalobce nalezena pouze dcera, D.L.. Usnesením ze dne 26.9.2008 byla D.L. podle ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanovena opatrovníkem žalobce. Toto usnesení bylo D. L. doručeno do vlastních rukou a rovněž bylo po dobu 15 dnů vyvěšeno na úřední desce správního orgánu I. stupně. Postup správního orgánu I. stupně při doručování tak byl plně v souladu se zákonem a žalobce byl o správním řízení řádně informován. Není proto možné souhlasit se žalobcem, že z tohoto důvodu ztratil své právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí správního orgánu, uvádět tvrzení a navrhnout důkazy na svou obranu.

K námitce žalobce, že mu měl správní orgán I. stupně doručovat písemnosti na jeho deklarovanou adresu, žalovaný uvedl, že tak správní orgán I. stupně prokazatelně činil a opatrovníka žalobci ustanovil teprve za situace, kdy se žalobci prokazatelně nedařilo doručovat.

K námitkám týkajícím se osoby opatrovníka žalovaný uvedl, že správní řád neobsahuje výčet požadavků na osobu opatrovníka. Uvádí pouze, že jím musí být osoba vhodná. Lze dovodit, že opatrovníkem musí být osoba s plnou způsobilostí k právním úkonům, která by mohla v případě potřeby hájit zájmy opatrovance. Kritériem vhodnosti osoby opatrovníka je přitom hlavně absence střetu zájmů opatrovníka a opatrovance na výsledku správního řízení. Okolnost, že je opatrovanec u opatrovníka v péči, nelze chápat jinak, než že jde o příklad popsané vhodnosti. Správní řád nevyžaduje, aby opatrovník bydlel na adrese opatrovance, aby disponoval informacemi nebo zmocněním v oblasti podnikání opatrovance, aby disponoval odbornými znalostmi pro zastupování opatrovance, či aby se s opatrovancem stýkal. Skutečnost, že se žalobce dle svého vyjádření se svou dcerou příležitostně stýká, pouze dokladuje vhodnost výběru této osoby jako opatrovníka správním orgánem I. stupně.

K tvrzení žalobce, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně mu bylo doručeno až dva roky po zahájení řízení, žalovaný uvedl, že správní řízení je podle ust. § 46 správního řádu zahájeno dnem, kdy správní orgán účastníkovi oznámil zahájení řízení. Oznámení o zahájení řízení žalobce převzal dne 28.11.2006, a tímto dnem tedy bylo správní řízení zahájeno. Vydáním rozhodnutí se podle ust. § 71 odst. 2 správního řádu rozumí zejména předání písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, ke kterému došlo 19.11.2007, a nikoli samotné doručení rozhodnutí účastníku řízení. Správní orgán I. stupně tedy vydal rozhodnutí po necelém roce od zahájení řízení. Lhůtu pro vydání rozhodnutí uvedenou v § 71 správního řádu tedy nedodržel, avšak tato lhůta je výlučně pořádková a její nedodržení má za následek pouze vznik práva účastníka řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný shrnul, že rozhodnutí o správním deliktu podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě je plně v souladu se zákonem. Žalobce prokazatelně porušil ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě tím, že nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty zmíněného správního deliktu. Správní orgán I. stupně byl tedy nucen uložit žalobci adekvátní pokutu. Vzhledem k tomu, že žalovaný rozhodnutí o dvou ze třech porušení zákona o silniční dopravě zrušil, přehodnotil i výši uložené pokuty. Za správní delikt v ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě je možné uložit pokutu až do výše 750.000 Kč. Žalovaný uvedl, že se při stanovení výše pokuty řídil hledisky uvedenými v ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Přihlédl především k závažnosti a významu protiprávního jednání. Vysokou závažnost a význam tohoto správního deliktu spatřoval především ve skutečnosti, že žalobce nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou a nebyl přitom vázán maximálními cenami stanovenými pro provozování taxislužby, čímž mohlo dojít k poškození zákazníků na ceně za přepravu. K době trvání protiprávního jednání žalobce nelze dle žalovaného přihlídnout, neboť bylo prokázáno pouze jednorázové porušení zákona. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že pokud by správní orgán I. stupně nebral při stanovení výše pokuty ohled na škodu, jež jednáním žalobce mohla vzniknout, jistě by neuložil pokutu v první šestině zákonné sazby. Dále uvedl, že při stanovení výše pokuty není možné přihlídnout k sociálním a majetkovým poměrům žalobce, neboť tato hlediska nejsou vyčtena v ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Hlediska, ke kterým má být při stanovení výše pokuty dle zmiňovaného ustanovení

přihlédnuto, se přitom týkají výlučně protiprávního jednání, za které se pokuta ukládá, a nikoli osoby, které je pokuta ukládána. K odvolacímu tvrzení žalobce, že při stanovení výše pokuty by mělo být přihlédnuto ke skutečnosti, že k předmětné přepravě došlo dle jeho vyjádření omylem, žalovaný poznamenal, že výše popsany skutkový stav má za prokázaný, a nelze tedy přihlédnout ke skutečnosti, která je s prokázaným skutkovým stavem v rozporu.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.

Podle § 32 odst. 4 správního řádu opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.

Podle § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě je provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy povinen zajistit, aby jím používané osobní automobily nebyly označeny způsobem zaměnitelným s vozidly taxislužby a aby jím poskytované přepravní služby nebyly nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným.

Podle § 36 odst. 1 zákona o silniční dopravě řízení o uložení pokuty lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se dopravní úřad, orgán kraje v přenesené působnosti nebo Ministerstvo dopravy o porušení uvedených povinností dozvěděl, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy k porušení došlo.

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

Podle § 39 zákona o silniční dopravě v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak.

Podle § 71 odst. 3 správního řádu pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,
- b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Soud o věci uvážil takto:

Nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že jemu vytýkaný správní delikt je promlčen. V daném případě bylo správním orgánem vedeno řízení o správním deliktu, spočívajícím v porušení ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě ve spojení s ust. § 35 odst. 3 písm. a) téhož zákona. Zákon o silniční dopravě neupravuje průběh řízení o správním deliktu. Ve smyslu ust. § 39 zákona o silniční dopravě se na řízení o správním deliktu podle tohoto zákona použije správní řád. Správní řád upravuje toliko dva způsoby zahájení správního řízení, a to na žádost (ust. § 44 správního řádu) nebo z moci úřední (ust. § 46 správního řádu). Je zcela zřejmé, že řízení o správním deliktu není řízením o žádosti, ale řízením zahajovaným z moci úřední. Podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán doručí účastníku řízení oznámení o zahájení správního řízení nebo ústním prohlášením. Protokol o kontrole ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/ŽK neobsahuje žádný podklad pro závěr, že by řízení o správním deliktu bylo se žalobcem zahájeno již během kontroly. Tvrzení žalobce, že k zahájení řízení v dané věci došlo již dne 8.9.2006, nemá oporu ve spise. K zahájení řízení o správním deliktu došlo až dne 28.11.2006, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 20.11.2006, č.j.: MHMP-341201/2009/DOP-T/Hh. S ohledem na skutečnost, že se správní orgán I. stupně dozvěděl o vytýkaném protiprávním jednání dne 8.6.2006, kdy provedl kontrolu žalobce, přičemž k zahájení řízení došlo dne 28.11.2006, tj. s odstupem cca 5 měsíců, byly splněny podmínky zakotvené v ust. § 36 odst. 1 zákona o silniční dopravě, umožňující správnímu orgánu I. stupně zahájit řízení o správním deliktu. Jinak řečeno, k zahájení řízení o správním deliktu došlo ve lhůtě stanovené zákonem.

Správní orgán I. stupně sice nedodržel lhůtu k vydání rozhodnutí podle ust. § 71 správního řádu, protože prvostupňové rozhodnutí vypravil až dne 19.11.2007, tato skutečnost však nemá za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Lhůta zakotvená v ust. § 71 správního řádu je totiž lhůtou pořádkovou a s jejím nedodržením správní řád a ani zákon o silniční dopravě nespojuje žádnou sankci. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že k prekluzi (ani k promlčení) práva zahájit a vést správní řízení se žalobcem nedošlo.

Neoprávněnou shledal soud rovněž námitku žalobce, podle které žalovaný nepřihlédl k důkazům, které žalobce navrhl v odvolání. V napadeném rozhodnutí žalovaný sice poukázal na koncentrační zásadu upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu, následně však zdůvodnil, z jakého důvodu žalobcem předložené důkazy nepovažoval za pravdivé a věrohodné. V této souvislosti uvedl, že žalobcem předložené důkazy jsou v rozporu s oznámeními o poskytnuté přepravě a pořízeným audiovizuálním záznamem. Dále měl žalovaný za to, že žalobcem předložené důkazy mohou být ovlivněny zřejmým zájmem žalobce na výsledku správního řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí důkazy předloženými žalobcem zabýval, přičemž žalobci sdělil, z jakého důvodu tyto důkazy nejsou způsobilé zpochybnit zjištěný skutkový stav. Tento závěr žalobce v podané žalobě ničím nezpochybnil.

Důvodná není ani žalobní námitka brojící proti doručování písemností žalobci prostřednictvím ustanoveného opatrovníka. Soud ze správního spisu předloženého žalovaným zjistil, že v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně byla žalobci doručována celkem tři podání, a to jednak oznámení o zahájení řízení ze dne 20.11.2006, č.j.: MHMP-341201/2006/DOP-T/Hh, dále oznámení o ukončení dokazování - seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 7.3.2007, č.j.: MHMP-341201/2006/DOP-T/Hh a konečně rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Všechna výše uvedená podání byla žalobci doručována na adresu jeho trvalého pobytu, tj. P., Ž. Tuto adresu žalobce v žalobě označil jako adresu, na které přebírá zásilky. Zatímco oznámení o zahájení řízení ze dne 20.11.2006, č.j.: MHMP-

341201/206/DOP-T/Hh a oznámení o ukončení dokazování - seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 7.3.2007, č.j.: MHMP-341201/2006/DOP-T/Hh si žalobce osobně převzal a převzetí stvrdil svým podpisem, rozhodnutí správního orgánu I. stupně se na tutéž adresu žalobci již nepodařilo doručit. Dle oznámení České pošty byla zásilka vrácena z důvodu, že se žalobce odstěhoval. Doručit rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobci na výše uvedenou adresu se následně nepodařilo ani prostřednictvím Městské policie (viz sdělení ze dne 6.6.2008, č.j.: OAÚ-T-143/2008). Po zjištění učiněném šetřením v registru obyvatel, že žalobce má na uvedené adrese stále hlášen trvalý pobyt a nemá žádnou jinou doručovací adresu, správní orgán I. stupně přistoupil k ustanovení opatrovníka žalobci. Dle náhledu soudu byly v projednávaném případě podmínky pro ustanovení opatrovníka žalobci dané ustanovením § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu splněny. Žalobci se prokazatelně nedařilo doručit rozhodnutí správního orgánu I. stupně na jedinou jeho známou adresu pobytu prostřednictvím České pošty i Městské policie, navíc dle sdělení České pošty se žalobce z adresy trvalého pobytu odstěhoval. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak bylo žalobci oprávněně doručeno prostřednictvím jemu ustanoveného opatrovníka D. L. dne 9.10.2008.

Prisvědčit nelze ani tvrzení žalobce, podle kterého mu nebyla ustanovena opatrovníkem vhodná osoba. Ve smyslu ust. § 32 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen ustanovit opatrovníkem především toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči. Opatrovníkem však může správní orgán ustanovit i jinou vhodnou osobu. Naopak podle výše uvedeného ustanovení nelze ustanovit opatrovníkem takovou osobu, u níž existuje důvodná obava, že pro svůj zájem na výsledku řízení nebude řádně hájit zájmy opatrovance. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že správní řád nepožaduje, aby opatrovník bydlel na adrese opatrovance, nebo na adrese, kam je rozhodnutí správního orgánu doručováno, ani aby opatrovník disponoval odbornými znalostmi vztahujícími se k předmětu podnikání opatrovance. Výtky žalobce v tomto směru jsou tak liché. Dceru žalobce lze bezesporu považovat za jinou vhodnou osobu ve smyslu ust. § 32 odst. 4 správního řádu. Vhodnost volby dcery žalobce jako jeho opatrovníka dokládá i fakt, že bezprostředně poté, co jí správní orgán I. stupně doručil vydané rozhodnutí, proti tomuto rozhodnutí podal žalobce řádně a včas odvolání, z čehož vyplývá, že opatrovník žalobce obratem kontaktoval a seznámil jej s vydaným rozhodnutím.

Tvrzení, podle kterého žalobce nebyl řádně informován o probíhajícím správním řízení, a z tohoto důvodu ztratil právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, uvést tvrzení a navrhnout důkazy na svou obranu, nemá oporu ve správním spisu. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že jak oznámení o zahájení řízení ze dne 20.11.2006, č.j.: MHMP-341201/206/DOP-T/Hh, jehož součástí je mj. poučení žalobce o jeho právech, tak i oznámení o ukončení dokazování - seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 7.3.2007, č.j.: MHMP-341201/2006/DOP-T/Hh, ve kterém byl žalobce v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu poučen o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí a navrhnout doplnění podkladů, bylo žalobci řádně doručeno do vlastních rukou (viz výše). Převzetí zásilek obsahujících tato podání žalobce stvrdil svým podpisem. Těmito písemnostmi byl žalobce řádně informován o průběhu správního řízení a poučen o svých procesních právech, včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy. Jestliže těchto práv přes poučení, kterého se mu dostalo, nevyužil, nelze to přičítat k tíži správního orgánu I. stupně.

Není pravda, že žalobce již v řízení před správním orgánem I. stupně žádal Městskou policii o konfrontaci s osobami, jež přepravoval. K uvedené námitce soud uvádí, že v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně se žalobce i přes poučení o procesních právech, které mu správní orgán poskytl, k věci samé vůbec nevyjádřil (viz výše). Jeho

tvrzení, že v řízení před správním orgánem I. stupně žádal o konfrontaci s osobami, jež přepravoval, tak nemá podklad ve správním spisu. Oporu pro uvedené tvrzení neskýtá ani protokol o kontrole ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk. V odvolání žalobce mj. uvedl, že „v rozrušení z takového potrestání odmítl následně podepsat protokol o kontrole a požádal Městskou policii o konfrontaci s pasažéry“. Toto konstatování nelze v žádném případě považovat za návrh na provedení důkazu směřující vůči správnímu orgánu I. stupně. Z vyjádření žalobce jednoznačně vyplývá, že jeho žádost o konfrontaci s pasažéry směřovala vůči Městské policii a nikoliv vůči správnímu orgánu I. stupně. Městská policie neprováděla kontrolu žalobce a rovněž nevedla se žalobcem správní řízení ve věci daného správního deliktu.

Neoprávněná je také námitka žalobce, že žalovaný pominul, že jeho vůz nebyl z hlediska označení zaměnitelný s vozy taxi a že ani jinak nebylo spolehlivě prokázáno, že žalobcův způsob výkonu přepravy bylo možno zaměnit s taxislužbou. V dané věci bylo se žalobcem vedeno správní řízení pro porušení ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě ve spojení s ust. § 35 odst. 3 písm. a) tohoto zákona, tj. žalobci bylo vytýkáno, že nezajistil, aby jím poskytované přepravní služby dne 8.9.2006 nebyly nabízeny způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Předmětem správního řízení tedy byla otázka, zda ve smyslu ust. § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě byly poskytované přepravní služby žalobcem nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným, nikoliv otázka, zda žalobcem používaný osobní automobil byl označen způsobem zaměnitelným s vozidly taxislužby. Soud na tomto místě poukazuje na znění ustanovení § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě, které provozovateli příležitostně osobní silniční dopravy ukládá dvě samostatné povinnosti. První je povinnost zajistit, aby jím používané osobní automobily nebyly označeny způsobem zaměnitelným s vozidly taxislužby, druhou pak povinnost zajistit, aby jím poskytované přepravní služby nebyly nabízeny způsobem s taxislužbou zaměnitelným. V souzené věci je žalobci vytýkáno nesplnění druhé povinnosti, nikoliv povinnosti týkající se označení jím používaného automobilu. Poukazuje-li tedy žalobce na to, že jeho vůz nebyl nikterak zaměnitelný s vozy taxi, je tento argument zcela irelevantní.

O tom, jakým způsobem žalobce nabízel osobám před jízdou, která byla předmětem kontroly, přepravní služby, dostatečně vypovídají sepsaná oznámení o poskytnuté přepravě. Z nich je nade vše pochybnost zřejmé, že žalobce sám na veřejném prostranství tyto osoby oslovil a ptal se jich, jestli shání *taxi*, aniž by se jakkoliv zajímal o to, zda se jedná o osoby, které u něj měly předem objednanou přepravní službu. Tvrzení žalobce o omylu je tudíž krajně nevěrohodné.

Nedůvodná je námitka žalobce, že žalovaný se spolehl výhradně na závěry závadné kontroly. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že žalovaný protokol o kontrole ze dne 8.9.2006, č. SOD/080906/1/Žk nepovažoval za důkazní prostředek ve smyslu § 51 správního řádu. Důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že správní orgán I. stupně nezaslal uvedený protokol žalobci. Zároveň z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že jednoznačnými důkazy protiprávního jednání žalobce jsou oznámení o poskytnuté přepravě sepsaná D. K., Z. F. a M. F. po uskutečnění přepravy dne 8.9.2006. Z těchto oznámení vyplývá, že žalobce uvedené cestující sám oslovil na veřejném prostranství s nabídkou taxi a že od nich přijal platbu za přepravu v hotovosti. Takovýto způsob nabídky přepravních služeb včetně její úhrady je typický pro taxislužbu (§ 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě). Žalobce tedy nabízel přepravní služby způsobem, který je charakteristický pro taxislužbu, přestože mu to zákon výslovně zakazuje. Soud považuje za nutné zdůraznit, že výše zmíněná oznámení o poskytnuté přepravě žalobce v žalobce ani v průběhu správního

řízení žádným relevantním důkazem nezpochybnil. Způsobila zpochybnit tato oznámení není ani objednávka přepravy, kterou žalobce přiložil k odvolání. Tato objednávka žádným způsobem nevypovídá o způsobu, jakým žalobce dne 8.9.2006 přepravní služby nabízel a navíc se evidentně vztahuje k jinému případu poskytnuté přepravy. Jak již bylo soudem konstatováno, poté, co se žalobce obrátil na shora jmenované osoby s dotazem, zda shání taxi, nijak se nezajímal o to, zda se jedná o osoby, které u něj údajně měly předem objednanou přepravní službu, což by zajisté učinil v případě, že by čekal na cestující, kterým měl poskytnout přepravní službu dle předchozí objednávky. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žalovaný při hodnocení důkazů postupoval v souladu se zákonem a dospěl k oprávněnému závěru, že žalobce se dopustil porušení § 21b odst. 1 zákona o silniční dopravě ve spojení s ust. § 35 odst. 3 písm. a) tohoto zákona.

Tvrzení žalobce, podle kterého pochybení, že nezaevidoval objednávku do evidence objednávek, lze spatřovat toliko ve formální rovně, neshledal soud relevantním. Napadeným rozhodnutím není žalobce sankcionován za pochybení spočívající v nezaevidování objednávky do evidence objednávek, ale pro zcela jiné protiprávní jednání. Řízení ve věci porušení ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě bylo napadeným rozhodnutím zastaveno.

Soud však musel přisvědčit námitce, v níž žalobce vytýká žalovanému, že při stanovení výše pokuty vzal pouze nedostatečně v úvahu ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Ve smyslu ust. § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě je správní orgán povinen při stanovení výše pokuty zohlednit závažnost, význam a dobu trvání protiprávního jednání a rozsah způsobené škody. Při určování výměry pokuty postupuje správní orgán podle vlastního uvážení. Správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu potud, že soud zkoumá, zda správní orgán při správním uvážení nepřekročil meze stanovené mu zákonem. Nejen pro účely soudního přezkumu je tak nezbytné, aby z rozhodnutí správního orgánu, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, bylo zřejmé, že se správní orgán při určování výše pokuty zabýval všemi kritérii stanovenými zákonem. Navíc musí být z rozhodnutí zřejmé, jaké skutečnosti a zjištění správní orgán podřadil pod jednotlivá kritéria, z čeho tyto skutečnosti a zjištění vyplývají a jakým způsobem je správní orgán vyhodnotil. V projednávaném případě žalovaný (obdobně jako správní orgán I. stupně) ke kritériím závažnosti a významu protiprávního jednání uvedl, že vysokou závažnost a význam správního deliktu spatřuje ve skutečnosti, že žalobce nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou a nebyl při tom vázán maximálními cenami stanovenými pro provozování taxislužby, čímž mohlo dojít k poškození zákazníků na ceně přepravy. Tato úvaha správního orgánu je dle názoru soudu naprosto nedostatečná. Tím, že žalovaný přihlédl při stanovení výše pokuty k tomu, že žalobce nabízel přepravní služby způsobem zaměnitelným s taxislužbou, byla porušena zásada dvojího přičítání. Podle uvedené zásady k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.200009, č.j.: 4 As 47/2008-97 (www.nssoud.cz)). Žalovaný též vůbec nerozlišil kritérium závažnosti protiprávního jednání a kritérium významu protiprávního jednání a neuvedl konkrétní skutečnosti projednávaného případu, které by pod tato kritéria spadaly, a ovlivnily tak výši uložené pokuty. Úvaha žalovaného týkající se kritéria závažnosti protiprávního jednání a významu protiprávního jednání je zcela povšechná a postrádá posouzení konkrétního jednání žalobce. Obdobně je tomu v případě posledního ze zákonem uvedených kritérií, tj. rozsahu způsobené škody. Zatímco správní orgán I. stupně toto kritérium v odůvodnění rozhodnutí zcela pominul, žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze stroze konstatoval, že pokud by správní orgán I. stupně nebral při stanovení výše pokuty ohled na škodu, jež

jednáním mohla vzniknout, jistě by neuložil pokutu v první šestině zákonné sazby. Výše uvedené odůvodnění je zcela nepřezkoumatelné, neboť z něho nevyplývá, zda jednáním žalobce byla nějaká škoda způsobena (a pokud ano, v jaké výši). Žalovaný v rámci úvah o stanovení výše pokuty konstatoval, že jednáním žalobce „mohlo dojít k poškození zákazníků na ceně za přepravu“, toto neurčité konstatování však uvedl v souvislosti s hodnocením závažnosti a významu správního deliktu, aniž by jakkoliv specifikoval, zda zákazníkům nějaká škoda v důsledku žalobcova deliktního jednání skutečně vznikla. K argumentaci žalovaného obsažené ve vyjádření k žalobě, že předmětné porušení zákona je ohrožovacího charakteru a vznik škody nepředpokládá, soud uvádí, že v rámci úvah o výši pokuty je dle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě rozhodné pouze to, zda žalobce protiprávním jednáním způsobil nějakou škodu a pokud ano, v jakém rozsahu.

Žalovanému je tedy nutno vytknout, že se v rozporu s § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě nezabýval posouzením kritérií, která jsou podle zákona významná pro stanovení výše pokuty, ve vztahu ke konkrétnímu deliktnímu jednání žalobce, které bylo předmětem řízení. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí též není zřejmé, zda žalovaný přihlížel k tomu, že se žalobce porušení zákona o silniční dopravě dopustil poprvé (k této skutečnosti přihlédl ve svém rozhodnutí při stanovení výše pokuty správní orgán I. stupně). To, zda se v případě žalobce jedná o skutečně prvopachatele, hraje nezanedbatelnou roli při hodnocení významu jeho protiprávního jednání.

Vytčená pochybení žalovaného jsou o to významnější, že žalovaný v odvolacím řízení zásadním způsobem změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to jak ve vymezení skutkového jednání, pro které je žalobce sankcionován, tak co do výše uložené pokuty. Bylo proto na místě, aby úvahy, jimiž se řídil při (novém) stanovení výše pokuty, žalovaný náležitě zdůvodnil. Protože tak neučinil, je napadené rozhodnutí v části týkající se odůvodnění výše uložené pokuty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Z popsanych důvodů soudu nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) cit. vyhlášky). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky) a částkou 1.008,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tak činí 7.808,-Kč.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní**

soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 30. května 2013

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Matznerová, DiS.