



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **M. L.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Slavíkem, advokátem se sídlem v Praze 2, Bělehradská 92, za účasti **Ministerstva dopravy**, se sídlem v Praze 1, nábreží Ludvíka Svobody 12, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 338/2005 – 40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 338/2005 – 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 338/2005 – 40, zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 4. 10. 2005, č. j. 88/2005-110-TAXI/3, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 2. 5. 2005, č. j. MHMP-13642/2005/DOP-03/Hj-roz tak, že stěžovateli byla uložena pokuta 250 000 Kč za spáchání správního deliktu, kterého se dopustil tím, že porušil ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silniční dopravě“) a ustanovení § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „prováděcí vyhláška“), a to tím, že jako provozovatel taxislužby nezajistil, aby dne 11. 1. 2005 řidič jím provozovaného vozidla taxislužby tov. značky F., barvy modrá metalíza, evid. č. P., po zaplacení 15 Euro za uskutečnění přepravní služby z náměstí Republiky v P. 1 do lokality v P. 5 na S., vydal cestujícím doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru. Městský soud odůvodnil své rozhodnutí tak že ministerstvo rozhodovalo na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a neshledal, že by došlo k porušení základních zásad správního řízení, pravidel dokazování a pravidel hodnocení důkazů. Stěžovatel ostatně

ani neuvedl, v čem spatřuje nedostatek skutkových zjištění a v jakém směru by mělo být správní řízení doplněno, resp. které další důkazy měly být provedeny. Skutkový děj byl dostatečně prokázán na základě vyjádření přepravovaných cestujících a předloženým videozáznamem. Nevydání dokladu o zaplacení jízdného formou výstupu z tiskárny taxamtru je jedno z nejzávažnějších porušení zákona o silniční dopravě. Z vyjádření cestujících i videozáznamu je dostatečně zřejmé, že stěžovatel za poskytnutou přepravní službu od nich vyžadoval zaplatit částku 15 Euro, tedy částku výrazně vyšší než byl oprávněn účtovat za provedení přepravy z P. 1 (n. R.) do P. 5 (S.). Stěžovatel nebyl dvakrát potrestán za tentýž skutek, protože se dopustil dvou rozdílných skutků (jednak účtoval vyšší než povolenou cenu a jednak nevydal cestujícímu doklad z tiskárny taxamtru doplněný údaji podle vyhlášky č. 478/2000 Sb.) a dvou odlišných správních deliktů. Doba trvání protiprávního jednání a rozsah škody není v této věci relevantní. Správními orgány uložená pokuta je přiměřená i s ohledem na okolnost, že se jedná o první prokázané protiprávní jednání stěžovatele. Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě bylo totiž stěžovateli jako dopravci možno uložit pokutu až do výše 750 000 Kč. Absence ustanovení právního předpisu ve výroku rozhodnutí, podle něhož bylo rozhodováno, je sice procesní vadou, ale takovou, která nemohla způsobit nezákonnost napadeného správního rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že správní orgány porušily princip zákazu retroaktivity, neboť otázku spáchání správního deliktu posuzovaly podle právní úpravy, která neplatila v době, kdy k protiprávnímu jednání mělo dojít. Ministerstvo se k tomuto žalobnímu bodu vyjádřilo tak, že postupovalo v souladu s ustanoveními § 46 a § 65 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Městský soud však tuto žalobní námitku zcela pominul a vůbec se jí nezabýval, a to ani v části rekapitulační. Jde přitom o zásadní námitku, zvláště pak, když ministerstvo výslovně a opakovaně uvádělo, že vycházelo z nové právní úpravy, která tu nebyla v okamžiku domnělého spáchání správního deliktu. Rozsudek městského soudu je i nepřezkoumatelný. Tuto vadu řízení uvozuje závěr tohoto soudu, podle kterého předmětem správního řízení bylo porušení § 21 odst. 2, 3 zákona o silniční dopravě, ačkoliv tomu tak vůbec nebylo. Stěžovateli bylo správními orgány přičítáno pouze porušení ustanovení § 21 odst. 3 citovaného zákona. Je tak evidentní, že městský soud neměl jasno v otázce, které ustanovení zákona o silniční dopravě měla být stěžovatelem porušena. Nesprávný je též závěr městského soudu, který na základě uvedených důkazů došel k závěru, že stěžovatel nevydal doklad z tiskárny taxamtru, jak mu ukládalo ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky. Je tomu tak proto, že v době, kdy mělo dojít k posuzovanému jednání, nebyla mu tato povinnost (zajistit vydání dokladu bez vyzvání ze strany cestujících) stanovena zákonem, ale jen právě prováděcí vyhláškou. K tomu, aby mu mohlo být k tíži kladeno i porušení uvedeného ustanovení prováděcí vyhlášky, tj. že bez vyzvání nevydal doklad, musel by v tomto směru zákon o silniční dopravě obsahovat zmocňovací ustanovení. Zmocňovací ustanovení (§ 41 zákona o silniční dopravě) zde však existovalo pouze v případě ustanovení § 21 odst. 1, 3 tohoto zákona, ale již nikoli pro ustanovení § 21 odst. 2 téhož zákona, které upravovalo právě vydávání dokladu z tiskárny taxamtru. Pokud proto správní orgány dospěly k závěru, že porušil ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky, šlo o ukládání povinností nad rámec zákona a bez zákonného zmocnění. Porušení takto nezákonně a neústavně stanovených povinností nemůže zakládat odpovědnost za správní delikt. Z tohoto důvodu mu jednak porušení dotčeného ustanovení nemůže být přičítáno k tíži a jednak správní orgány i městský soud vycházely ze skutkového stavu, který nemá oporu ve spisu. Pokud za této situace

městský soud k těmto vadám nepřihlédl, pochybil, neboť správně měl napadené správní rozhodnutí zrušit. Městský soud však měl zrušit správní rozhodnutí i pro absenci právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno, ve výrokové části správního rozhodnutí. Tento soud nereflektoval ani na procesní návrh ministerstva obsažený ve vyjádření ze dne 14. 9. 2006, které samo pro tuto vytýkanou vadu navrhovalo, aby soud jeho rozhodnutí zrušil. Postup správního orgánu, který i přes jeho vlastní nesouhlas, označil městský soud za postup legální, je proto nejen v rozporu se správním řádem, který stanoví základní náležitosti správního rozhodnutí, ale též i v rozporu s ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy. Pokud totiž správní rozhodnutí nemá esenciální náležitosti stanovené právním předpisem, je zcela jednoznačně nezákonné. Ze správního rozhodnutí lze snad pouze dovozovat, že ministerstvo mělo na mysli ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě. Nelze ovšem vyloučit, že mohlo mít na mysli ustanovení § 35 odst. 3 písm. i) nebo i jiné ustanovení citovaného zákona. Ostatně ani ze samotné formulace odůvodnění napadeného rozhodnutí, není možno vůbec dovodit, zda pokuta měla být uložena, neboť ministerstvo hovoří o možnosti uložit postih, kterou zákon o silniční dopravě nezná. Nelze proto ani v konečném důsledku vyloučit, že ministerstvo ukládalo sankci podle zcela jiného právního předpisu. Městský soud též nepřihlédl k dalším namítaným vadám řízení při zjišťování skutkového stavu věci. Ministerstvo totiž vycházelo dílem z nedostatečných podkladů, které neumožňovaly ve věci řádně rozhodnout (výpovědi), a dílem z podkladů nezákonně získaných (videozáznam). Písemné vyjádření obou redaktorů, o něž jak správní orgány, tak i městský soud opřely své skutkové závěry, byly totiž získány v rozporu se správním řádem. Podstatou pochybení správních orgánů bylo to, že oba redaktoři nebyli vyslechnuti v postavení svědků, jejich vyjádření bylo korespondenční a nadto společné, což je nepřípustné. Proto bylo v rozporu se zákonem považováno správními orgány za svědecké výpovědi. Správní orgány, a posléze i městský soud, pochybily při úvaze o stanovení výše sankce, neboť nepřihlédly zejména k bezúhonnosti provozovatele taxislužby, k okolnosti, že se jedná o jeho první pochybení, jakož i k jeho majetkovým poměrům, protože výše sankce má pro něho likvidační charakter. Ostatně ani judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu není v tomto směru jednotná. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo se k podané kasační stížnosti vyjádřilo tak, že ji považuje za nedůvodnou. K otázce právního stavu, který vzalo za rozhodný při vydání napadeného rozhodnutí uvedlo, že v souladu s ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR postupovalo ze znění platném k okamžiku vydání svého rozhodnutí s tím, již v tomto rozhodnutí uvedlo, že změna právní úpravy nemá vliv na závažnost zjištěného správního deliktu. Z textu napadeného rozhodnutí, resp. uvedeného termínu „postih“, nelze dovozovat, že nebylo rozhodováno podle zákona o silniční dopravě, zvláště když není obecně sporu o tom, že pokuta je obecně chápána jako jeden z možných postihů, tedy je podřazena pojmu postih. Pokud jde o zpochybňované vyjádření redaktorů (J. B. a O. M.) je zřejmé, že se jedná o listinný důkazní prostředek, jak vyplývá z ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu. Ministerstvo také vyjádřilo nesouhlas s tím, jak stěžovatel hodnotil videozáznam pořízený těmito osobami. K vytýkanému nedostatečnému zmocnění obsaženém v ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě poukázalo ministerstvo na to, že předmětem správního řízení není porušení povinnosti vydat doklad o zaplacení jízdného bez vyzvání cestujících, jak ukládá ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky, ale to, že stěžovatel vůbec nevydal doklad o zaplacení jízdného jako výstup tiskárny taxametru, jak mu ukládá zákon o silniční dopravě v ustanovení § 21 odst. 2. Pokutu, která byla uložena stěžovateli ve výši 1/3 zákonné sazby považuje ministerstvo za přiměřenou z důvodu značné závažnosti a společenského významu protiprávního jednání stěžovatele ovlivněné mimo jiné absencí jeho identifikačních údajů, uvedením falešného

jména na ručně vypsané stvrzence, předražením přepravní služby a neuložením jízdy do paměťové jednotky taxametru. Je proto přesvědčeno, že při rozhodování o výši pokuty nedošlo k vybočení z mezí správního uvážení, což podrobně zdůvodnilo ve svém vyjádření k žalobě. Ze všech shora uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a i sám shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti především poukázal na to, že v žalobě na prvním místě namítal porušení principu zákazu retroaktivity správními orgány a poukazoval na okolnost, že ministerstvo ve svém rozhodnutí nesprávně vyšlo z právní úpravy, resp. právního stavu, který platil ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí (4. 10. 2005) a nikoliv z právního stavu, z něhož vyšel správní orgán I. stupně, tj. z právního stavu, který tu byl ke dni spáchání správního deliktu (11. 1. 2005).

Městský soud tento žalobní bod (I.) ponechal zcela bez povšimnutí. Nedostál tak své povinnosti vyplývající z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. podle kterého soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. V důsledku této vady pak není z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč městský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatel v žalobě a proč žalobní námitky stěžovatele považuje za mylné nebo vyvrácené, ačkoliv šlo o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Městský soud tedy v důsledku tohoto pochybení ani neuvedl, v čem konkrétně případná nesprávnost argumentace stěžovatele spočívá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který je uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Z tohoto rozsudku není nadto patrné, z jakého právního stavu při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o správním deliktu městský soud vycházel. Zda z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu I. či II. stupně. Rozsudek městského soudu je proto v uvedeném směru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal nesprávné posouzení otázky základních náležitostí správního rozhodnutí.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu musí být správní rozhodnutí v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a musí obsahovat předepsané náležitosti. Podle ustanovení § 47 odst. 1 správního řádu musí rozhodnutí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Podle odst. 2 citovaného ustanovení obsahuje výrok rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto.

Výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrné, jakého správního deliktu se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. Jen tak se jeho rozhodnutí stává přezkoumatelným. Přesto, že hodnocení a závěry ministerstva k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (§ 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě) jsou obsažena

v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, ve výroku uvedení konkrétního právního předpisu k této problematice chybí. Absence právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 2 správního řádu a má zásadní vliv na přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 772/2006). Pokud by stěžovatel směřoval své žalobní body a argumentaci proti aplikaci právního předpisu, který by byl uveden pouze v odůvodnění, nebylo by možno přezkoumat výrok tohoto rozhodnutí. Uvedený nedostatek správního rozhodnutí by tak představoval nejen porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, jak namítá stěžovatel, ale i zásah do práva stěžovatele garantovaného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

V dalším stížním bodě stěžovatel vznesl námitky ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

Podle ustanovení § 34 odst. 1 správního řádu je k dokazování možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy. Důkazy jsou zejména výslechy svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání (odst. 2 citovaného ustanovení), přičemž provádění důkazů přísluší správnímu orgánu (odst. 4 citovaného ustanovení).

Městský soud především pochybil, když akceptoval jako důkaz prohlášení přepravovaných osob (J. B. a O. M.) ze dne 16. 3. 2005, přičemž výslechy těchto osob jako svědků vůbec proveden nebyl. Správní orgány obou stupňů pak své úkony ani nesměřovaly k provedení svědecké výpovědi, ačkoliv je to právě správní orgán, který podle ustanovení § 32 odst. 2 správního řádu určuje rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Uvedené pochybení správních orgánů je o to závažnější, že se po věcné stránce jednalo o správní delikt. Zcela nepřipadný je v tomto směru i závěr ministerstva, opřený o ustanovení § 34 odst. 3 správního řádu, že spáchání správního deliktu svědčí i okolnost, že stěžovatel v řízení před správními orgány nevyužil zákonné možnosti a nevyvinil se. Je tomu tak proto, že nelze vyžadovat prokázání negativních skutečností, resp. nelze dospět k závěru o spáchání správního deliktu na základě úvahy o tom, že delikvent neprokázal své tvrzení o nespáchání protiprávního jednání. Prokázat spáchání správního deliktu je totiž povinností příslušného správního orgánu. Stěžovateli nelze proto v žádném případě klást k tíži, že neprokázal svoji nevinu.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítal i to, že podkladový videozáznam byl získán nezákonně, je nutno uvést, že předmětem správního řízení nebyla problematika zásahu do jeho osobnostních práv, ale problematika spáchání správního deliktu. Pro správní řízení platí zásada, že k dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy (§ 34 odst. 1 správního řádu). Důkaz videozáznamem, který pořídili novináři z titulu zpravodajské licence, k podpoře věrohodnosti uveřejněných tiskových sdělení, není ve správním řízení, jakož i v řízení před správními soudy nepřipustný (srov. např. i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004).

Ke stížní námitce, že ministerstvo nesprávně dospělo k závěru, že stěžovatel nevydal doklad z tiskárny taxamtru, jak mu ukládalo ustanovení § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky, když zákon neukládal provozovateli povinnost zajistit vydání dokladu bez vyzvání ze strany cestujících, Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že se ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4

s. ř. s. jedná o nepřipustnou námitku. Citované ustanovení in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 34/2004, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 419/04). Nejvyšší správní soud proto k namítané právní vadě, kterou stěžovatel uplatnil až po té, co byl vydán napadený rozsudek městského soudu, při rozhodování o kasační stížnosti nepřihlížel.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.), v němž je tento soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. listopadu 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu