



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. K.**, zastoupeného JUDr. Richardem Čičkem, advokátem se sídlem Milady Horákové 533/28, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2007, č. j. 18/2007-190-TAXI/2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 119/2007 - 28,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 119/2007 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, rozhodnutím ze dne 16. 10. 2006, č. j. MHMP-157525/2006/DOP-T/Ho, uložil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Jak bylo totiž zjištěno při provedené kontrole, žalobce jakožto provozovatel taxislužby porušil § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě, neboť nezajistil, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl v jeho voze při výkonu taxislužby vystaven a umístěn na viditelném místě; při kontrole žalobce předložil toliko kopii uvedeného průkazu. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně pak dále vyplývá, že průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl žalobci zadržen na základě § 21 odst. 13 písm. a) a b) zákona o silniční dopravě již při předchozí kontrole provedené dne 3. 2. 2006.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 8. 11. 2006 odvolání, v němž především namítal, že v jiném řízení, které s ním stejný správní orgán I. stupně vede

pod sp. zn. MHMP-51261/2006/DOP-T/Do/ZSŘp, nebylo dosud pravomocně rozhodnuto o oprávněnosti odebrání jeho průkazu způsobilosti řidiče taxislužby, a proto je třeba na žalobce nahlížet jako na osobu, která se protiprávního jednání nedopustila. V návaznosti na toto odvolání sice žalovaný svým rozhodnutím ze dne 2. 3. 2007, č. j. 18/2007-190-TAXI/2, napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil, ovšem pouze tak, aby byl výrok uvedeného rozhodnutí „*formálně správný*“. K námitkám žalobce uvedeným v odvolání žalovaný především konstatoval, že institut odebrání průkazu způsobilosti řidiče taxislužby je vyjádřením skutečnosti, že řidič taxislužby přestal splňovat podmínky pro výkon práce takového řidiče a odkázal přitom na preventivní funkci tohoto opatření. Jak dále plyne z odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaného, navrhl žalobce přerušení daného řízení do doby ukončení druhého výše označeného řízení v jeho věci, které se týká předchozího odebrání průkazu způsobilosti řidiče taxislužby. Žalovaný ovšem tento návrh již dne 22. 2. 2007 zamítl, neboť neshledal důvody pro přerušení probíhajícího řízení podle § 64 správního řádu (č. 500/2004 Sb.).

Žalobce napadl dne 10. 4. 2007 rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, žalobou u Městského soudu v Praze. V ní především namítal, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vůči jeho osobě předčasné a šikanózní, neboť správní orgán I. stupně je nečinný v dalších řízeních vedených s jeho osobou, přičemž tato řízení mají přímou spojitost též s řízením v projednávané věci. Jak žalobce v této souvislosti dále uvedl, doposud nebylo vydáno zejména pravomocné rozhodnutí o oprávněnosti zajištění jeho průkazu způsobilosti. Výše uvedeným postupem navíc žalovaný porušil zásady spravedlivého a nestranného správního řízení. Žalobce současně namítl i nelegálnost důkazů provedených v rámci řízení („figuranti“ provádějící kontrolu) a v závěru konstatoval, že žalovaný překročil a zneužil zákonem stanovené meze správního uvážení, přičemž předmětná pokuta mu byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

Městský soud svým v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. K námitce týkající se nelegálnosti provedených důkazů městský soud především odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81 (č. 1083/2007 Sb. NSS), přičemž k tomu dodal, že praxe, kdy je kontrolní jízda provedena externími pracovníky a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení, je v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu. Žalovaný tedy podle městského soudu vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, který má oporu ve spisech. Také námitka žalobce, že správní orgán I. stupně doposud nerozhodl o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby, není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Jak městský soud dále uvedl, v dané věci je nesporné, že žalobce v inkriminované době průkaz neměl, neboť mu byl již dne 3. 2. 2006 zadržen. Odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby má za následek, že řidič taxislužby přestává být osobou spolehlivou ve smyslu § 9 odst. 3 písm. g) zákona o silniční dopravě, a tím přestává splňovat podmínky pro výkon práce řidiče taxislužby, neboť podle § 9 odst. 2 písm. e) zákona o silniční dopravě může práci řidiče taxislužby vykonávat pouze osoba bezúhonná a spolehlivá, která má průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby. Městský soud se tak přiklonil k názoru žalovaného, podle kterého se v případě zadržení průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby nejedná o sankci, ale o opatření státního donucení, jež sice způsobuje určitou újmu osobám, kterým je ukládáno, ale jehož hlavní funkcí je ochrana zájmů společnosti. Újma, která je v souvislosti se zadržením průkazu způsobena řidiči taxislužby,

není účelem, ale nezbytným důsledkem preventivního zaměření tohoto opatření. Pokud jde o přiměřenost výše udělené pokuty, dospěl městský soud k závěru, že uložená pokuta je v souladu se zákonem a odpovídá porušení povinnosti, které se žalobce dopustil.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“, „soudní řád správní“). Namítal předně, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel především uvedl, že již od roku 2006 je mu znemožněno podnikání v oboru taxislužby, a to přesto, že se nedopustil porušení právních předpisů závazných pro tento druh podnikatelské činnosti. Správní řízení zahájené se stěžovatelem na základě údajného porušení jeho povinností dne 3. 2. 2006 nebylo ukončeno, neboť o žalobě podané v dané věci dosud Městský soud v Praze nerozhodl, přestože žaloba v této věci byla podána již dne 11. 2. 2008. Právě v uvedeném řízení je ovšem podle stěžovatele posuzována právní otázka významná též pro řízení, v rámci kterého napadá daný rozsudek městského soudu (důvodnost zadržení průkazu způsobilosti). Stěžovatel je tak podle jeho názoru vystaven tímto řízením do právně nejisté situace, která zasahuje do jeho zákonných práv na svobodný výkon povolání. Stěžovatel přitom opakovaně požadoval, aby řízení vedená před soudem i správními orgány byla přerušena do doby meritorního rozhodnutí o skutku, který se měl uskutečnit dne 3. 2. 2006, aby tak nemohlo dojít k zásahu do jeho zákonných práv v případě rozhodnutí, že žádné povinnosti dne 3. 2. 2006 neporušil.

Stěžovatel dále namítal, že napadený rozsudek je věcně a právně nepřezkoumatelný a nemůže vycházet z náležitě zjištěného skutkového stavu věci. Městský soud ani správní orgány totiž nevycházely z úplného skutkového stavu včetně důkazních prostředků nezbytných pro spravedlivé rozhodnutí ve věci samé. Tímto základním důkazním materiálem by bylo meritorní rozhodnutí o skutku stěžovatele, kterého se měl dopustit dne 3. 2. 2006. Jestliže bude stěžovatel v uvedeném řízení úspěšný, nebudou splněny zákonné důvody pro zadržení jeho průkazu způsobilosti. Dalším důvodem podané kasační stížnosti jsou pak i namítané vady v řízení před městským soudem, v rámci kterého předmětný soud nedostatečným a nesprávným způsobem zjistil skutkovou podstatu dané věci, což mělo podle stěžovatele vliv na správnost vydaného rozsudku. Stěžovatel namítal též nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů; má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný právě s ohledem na nedostatečně provedené důkazní řízení soudem. Stěžovatel dále městskému soudu vytknul, že rozhodoval ve věci samé bez nařízení ústního jednání, o které stěžovatel přímo v podané žalobě žádal, přičemž v ní jednoznačně uvedl, že nesouhlasí s tím, aby soud rozhodoval bez nařízení jednání - tím zasáhl městský soud do jeho práv na soudní ochranu a na účast při projednání věci soudem. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že stěžovatel nereagoval na výzvu městského soudu učiněnou podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť uvedenému soudu bylo od počátku známo ze samotné žaloby, že požaduje nařízení ústního jednání v dané věci. Závěrem požádal o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především odkázal na odůvodnění svého žalobou napadeného rozhodnutí a dodal, že stěžovatel sice je omezen ve výkonu svého podnikání, ovšem pouze v rozsahu, že takové podnikání nemůže vykonávat osobně. Podle žalovaného stěžovateli nic nebrání v tom, aby provozoval taxislužbu jako živnost soustavně, svým jménem, na svou odpovědnost, za účelem dosažení zisku, a to například prostřednictvím zaměstnanců. Nelze přitom brát ohledy na to, zda průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby stěžovatel neměl z důvodu ztráty, odcizení, zapomenutí či z důvodu odebrání kontrolním orgánem; řidič taxislužby musí splnit všechny zákonné podmínky, včetně té podle § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě. Skutečnost, že v inkriminované době nebylo pravomocně ukončeno správní řízení o odebrání daného průkazu, nezbavuje provozovatele taxislužby plnění zákonné povinnosti stanovené výše citovaným ustanovením zákona o silniční dopravě. Žalovaný dále nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že by rozhodnutí o odebrání zadrženého průkazu řidiče taxislužby mělo být důkazním materiálem v řízení, v němž se posuzuje porušení povinnosti umístění průkazu o způsobilosti na palubní desce vozidla. Žalovaný v této souvislosti připomněl možnost stěžovatele uplatnit nárok na náhradu škody v případě, že by mu nesprávným úředním postupem byla způsobena škoda. Závěrem pak uvedl, že ve věci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby bylo pravomocně rozhodnuto dne 13. 12. 2007. K námitce stěžovatele týkající se procesního postupu Městského soudu v Praze se žalovaný nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 34/2009 - 53, tak, že odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel ji formálně opírá o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž rozsahem a důvody kasační stížnosti je soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

Ze soudního spisu vyplývají pro danou věc následující relevantní skutečnosti: V žalobě ze dne 10. 4. 2007, která byla též den doručena Městskému soudu v Praze, stěžovatel výslovně na str. 6 pod bodem V. (č.l. 6) uvádí, že „(...) *v neposlední řadě požaduje, aby bylo ve věci této žaloby nařízeno ústní jednání za účasti žalobce [stěžovatele] a jeho právního zástupce a nebyl tak soudem aplikován postup o projednání věci bez nařízení ústního jednání*“. Z přípisu předsedy senátu městského soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 Ca 119/2007 - 17, který byl doručen zástupci stěžovatele dne 23. 4. 2007, se pak podává, že jeho součástí byla též výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s., v níž městský soud mimo jiné uvedl, že „[...] *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhlí nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáváním věci. V případě, že požadujete, aby ve věci bylo nařízeno jednání, sdělte tuto skutečnost zdejšímu soudu ve lhůtě shora uvedené*“. Jak přitom ze soudního spisu vyplývá, na tuto výzvu stěžovatel ani jeho zástupce nijak nereagoval.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl

vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

Z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. se podává, že soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Předně se tak Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, v rámci níž stěžovatel Městskému soudu v Praze vytýká, že vydal napadený rozsudek, aniž by v dané věci bylo nařízeno jednání, jak o to stěžovatel v žalobě žádal. V projednávané věci je tedy především nezbytné posoudit, zda bylo v případě úvahy městského soudu o (ne)nařízení jednání namíste přihlédnout toliko k tomu, že stěžovatel na řádně učiněnou výzvu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve stanovené lhůtě nereagoval, nebo zda měl naopak městský soud reflektovat již v žalobě jednoznačně vyslovený požadavek stěžovatele, aby v dané věci jednání nařízeno bylo. V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předně připomenout, že podle již ustálené judikatury Ústavního soudu „*k základním zásadám řádného a ústavního pořádku republiky, odpovídajícím výkonu spravedlnosti a zejména také ústavně zaručeným podmínkám práva na soudní ochranu (hlava pátá čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), náleží – nikoli v poslední řadě – také veřejnost soudních jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a právo účastníka soudního řízení se jej s příslušnými procesními právy zúčastnit (...)*“ [náleží Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07 (<http://nalus.usoud.cz>)]. V citovaném nálezu Ústavní soud pak mimo jiné též dovodil, že „*respekt k ústavně zaručenému právu na soudní ochranu, resp. k právu na přístup k soudu předjímá, že (ex lege založené) výjimky z uvedeného pravidla přitom třeba vykládat adekvátním, případně restriktivním způsobem (srov. kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/02, IV. ÚS 331/02); totiž tak, že jednotlivá ustanovení jednoduchého práva jsou orgány veřejné moci povinny interpretovat a aplikovat v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod (srov. kupř. nálezy sp. zn. III. ÚS 139/98, III. ÚS 257/98, I. ÚS 315/99, II. ÚS 369/01 a další).*“ Ve světle uvedených úvah je přitom třeba nahlížet též na projednávanou věc. Ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. sice skutečně představuje zákonnou výjimku z jinak obecně platného ústavního principu veřejného projednávání věcí před soudy, tato výjimka ovšem nesmí být aplikována a interpretována způsobem, který by byl v rozporu s procesními právy jednotlivých účastníků řízení či k jejich tíži. Obdobně se již ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil i svým rozsudkem ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59 (č. 482/2005 Sb. NSS), v němž mimo jiné konstatoval, že „*(...) účastníkovi nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).*“

Soudní řád správní ve svém shora citovaném ustanovení § 51 odst. 1 tedy připouští, že za splnění dalších podmínek lze určitou věc rozhodnout bez nařízení jednání. Toto ustanovení přitom takový postup podmiňuje buď shodným návrhem účastníků, že v dané věci lze rozhodnout bez nařízeného jednání, nebo i souhlasem účastníků s takovým postupem. Za udělený souhlas účastníků navíc lze podle citovaného ustanovení považovat také to, že účastníci ve stanovené lhůtě k výzvě soudu nevyjádří v tomto ohledu svůj nesouhlas. Takto izolovaně nahlíženo by skutečně bylo možno učinit dílčí závěr v tom

smyslu, že stěžejním pro úvahu soudu o tom, zda v určité věci (ne)nařídít jednání, má být pouze reakce účastníků na výzvu učiněnou podle citovaného ustanovení. Podobný výklad ovšem nelze podle Nejvyššího správního soudu akceptovat, neboť se opírá toliko o gramatický výklad citovaného ustanovení. Takový výklad je však málo přesvědčivý; jak ostatně opakovaně judikuje Ústavní soud, podle něhož „(...) představuje jazykový výklad pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů jako logický a systematický výklad, atd.“ (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Především pak z hlediska systematiky daného ustanovení a jeho zakotvení v rámci hlavy I části třetí soudního řádu správního je ovšem třeba jednoznačně dospět k závěru, že fikci souhlasu účastníků s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání (v případě, že se k výzvě nevyjádří - věta druhá § 51 odst. 1 s. ř. s.), je nutno považovat až za doplňující (následnou) podmínku, kterou lze aplikovat pouze za předpokladu, že se účastníci řízení k otázce rozhodnutí věci bez nařízení jednání nevyjádří nebo vyjádří nejasně. Prostřednictvím uvedené fikce proto nelze ani jakkoliv nahrazovat či měnit dřívější jednoznačně vyjádřený nesouhlas účastníka řízení s projednáním věci bez nařízení jednání, což v projednávané věci *de facto* Městský soud v Praze učinil. Obdobný právní názor ostatně vyslovil též Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Azs 76/2005 - 77, č. 859/2006 Sb. NSS, z něhož se především podává, že „*nesouhlas s rozhodováním bez nařízení jednání, který žalobce vyjádřil v řízení před místně nepřislušným soudem, přetrvává i v řízení před soudem místně příslušným. Dovodil-li proto místně příslušný soud, jemuž byla věc postoupena, z žalobcova mlčení ke své vlastní výzvě podle § 51 odst. 1 s. ř. s., že žalobce souhlasí s rozhodováním bez nařízení jednání, a následně žalobu zamítl bez jednání, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].*“

Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci uzavírá, že jakkoliv se výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s. v rámci soudního řízení správního stala již téměř „automatickou“ součástí prvotních úkonů soudu činěných vůči účastníkům řízení (např. vedle informace o složení senátu), měla by tato výzva být účastníkům ve skutečnosti zasílána teprve za předpokladu, že z předchozích podání jejich názor na rozhodnutí věci bez nařízení jednání buď vůbec nevyplývá, nebo je nejasný. Nelze v této souvislosti sice opomenout to, že kdyby stěžovatel řádně a včas na výzvu městského soudu reagoval (zvláště byl-li zastoupen advokátem), bylo by to pro plynulost a větší přehlednost řízení vhodnější; to, že tak neučinil, ovšem samozřejmě nemůže nic změnit na skutečnosti, že městský soud tím, že rozhodl bez nařízení jednání, v dané věci pochybil.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že Městský soud v Praze měl v projednávané věci podle ustanovení § 49 a násl. s. ř. s. nařídít jednání, což ovšem tento soud neučinil, a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít vliv na nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k povaze vady řízení Nejvyšší správní soud nemohl usuzovat na důvodnost či nedůvodnost dalších (věcných) námitek stěžovatele, neboť je nutno, aby městský soud nejdříve posoudil žalobní námitky v řádném řízení a teprve poté lze jeho závěry podrobit případnému přezkumu v řízení o kasační stížnosti. V novém řízení je městský soud povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele, a to především za dodržení všech procesních práv účastníkům řízení.

Otázka náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti byla posouzena v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. srpna 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu