



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. B.**, zastoupen JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupeno JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2007, čj. 16/12343/2007/1476, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2009, čj. 10 Ca 99/2007 - 59,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2009, čj. 10 Ca 99/2007 - 59, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Stručné vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) ze dne 29. 11. 2006, čj. MHMP-322572/2006/DOP-T/Ho, byla žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, uložena pokuta ve výši 56 000 Kč za správní delikt. Toho se měl dopustit tím, že jako provozovatel taxislužby porušil § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť dne 27. 8. 2006 účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem Škoda Octavia, evidenční číslo vozidla taxislužby x, na trase Nerudova ulice – Sokolovská ulice, hotel Olympik, částku 460 Kč, přestože podle čl. 2 vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 171 Kč. Dále mu byla uložena pokuta podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve

výši 100 000 Kč za správní delikt, jehož se měl dopustit stejného dne tím, že jako provozovatel taxislužby porušil cenové předpisy, jelikož v rozporu s § 13 odst. 2 zákona o cenách a v návaznosti na § 5 odst. 2 a odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách (dále jen „prováděcí vyhláška“), umístil na dveřích vozidel taxislužby ceník ve formě: nástupní sazba - 90 Kč, cena za 1 km - 90 Kč, čekání za 1 min. - 6,50 Kč. Dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím blíže uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou k Městskému soudu v Praze, jenž ji shora uvedeným rozsudkem zamítl, protože žádnou z žalobních námitek neshledal důvodnou. Protože kasační body se v podstatě shodují s body žalobními, vypořádání jednotlivých žalobních bodů v odůvodnění rozsudku městského soudu bude pro přehlednost uvedeno jednotlivě u každé kasační námítky v části IV. tohoto rozsudku.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost, v níž výslovně uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel především namítá, že Magistrát mu na jeho žádost neprodloužil lhůtu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Stěžovatel tvrdí, že mu postupem Magistrátu nebyl dán dostatečný prostor k vyjádření, žalovaný tento postup dostatečně nepřezkoumal. Stěžovatel dále namítá, že žalovaný porušil ustanovení o řízení tím, že odmítl návrhy na doplnění dokazování, aniž by neprovedení uvedených důkazů dostatečně odůvodnil. Správní orgány navíc užily při vydávání rozhodnutí nezákonně získaného důkazu – audiovizuálního záznamu.

[4] Stěžovatel rovněž trvá na tom, že neporušil § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, tedy že neprodával za cenu vyšší než maximálně stanovenou. Podle jeho názoru byla účtovaná částka plně v souladu s právním řádem České republiky. Ekonomicky oprávněné náklady dle právních předpisů hlavního města Prahy nekryjí skutečné ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk při provozu taxislužby. Z důvodové zprávy k nařízení č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy, kterým se mění vyhláška č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, vyplývá, že pro kalkulaci byly použity nereálné ceny nafty, pořizovací ceny vozidel a zejména kalkulace vytíženosti vozidel taxi. Stanovené maximální ceny nemohou odrážet situaci na trhu, přičemž v současné době byla předmětná vyhláška s účinností od 1. 1. 2007 zrušena nařízením hl. m. Prahy č. 20/2006, která maximální částky navýšila. To dle stěžovatelova názoru potvrzuje, že výše ceny stanovená původní vyhláškou neodrážela reálnou situaci na trhu.

[5] Regulaci cen v taxislužbě považuje stěžovatel za protiústavní, neboť má za to, že podmínka regulace cen – ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže – není jednoznačně v případě taxislužby na území hlavního města splněna.

[6] Stěžovatel dále trvá na tom, že neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách a § 13 odst. 2 téhož zákona, podle nichž je prodávající při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným vhodným způsobem. Svou povinnost splnil, neboť informace o ceně služby byla viditelně umístěna na dveřích vozidla i na vnitřním ceníku umístěném ve vozidle.

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že povinnost uhradit náklady správního řízení ani výše uložené pokuty není žalovaným řádně odůvodněna, neboť se tak stalo pouze odkazem na zákonné ustanovení. Ani výše uložené pokuty není dostatečně odůvodněna, protože z něho není zřejmé, z jakých konkrétních okolností žalovaný ve stěžovatelově případě vycházel při uložení celkové pokuty ve výši 156 000 Kč.

[8] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje napadený rozsudek za zcela správný a plně se ztotožňuje s právní argumentací uvedenou v jeho odůvodnění. Stěžovatel ve svém podání opakuje námitky, které uváděl již v žalobě a s nimiž se soud dostatečně vypořádal.

[10] Vyjádřil se též ke stěžovatelově námitce, že žalovaný ve svém rozhodnutí na straně 2 zahrnul do výčtu podkladů pro rozhodnutí i vyjádření účastníka řízení ze dne 29. 11. 2006, ačkoli tento podklad Magistrát v rozhodnutí nezahrnul. K tomu žalovaný uvedl, že Magistrát uvedené vyjádření jako podklad pro rozhodnutí nezahrnul a ani zahrnout nemohl, jelikož vyjádření bylo napsáno ten samý den, ve kterém bylo rozhodnutí Magistrátu vydáno. Vyvozuje-li následně stěžovatel z této skutečnosti, že správní orgán byl předpojatý, pak se jedná o čiré spekulace bez reálného podkladu. Ve zbytku žalovaný odkázal na svá vyjádření učiněná v předchozím řízení.

[11] Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda správní orgány postupovaly v řízení zákonným způsobem a dostatečně zjistily skutečný stav věci, pokud neprovedly stěžovatelem navrhané důkazy. Rovněž posoudil zákonnost užitého audiovizuálního záznamu pořízeného utajeným způsobem [IV.A.; § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Dále se zabýval námitkou oprávněnosti navýšení ceny nad ceny maximální, stanovené nařízením hlavního města Prahy [IV.B.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a námitkou neústavnosti regulace cen taxislužby [IV.C.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Soud též posoudil právní otázku, zda stěžovatel svým jednáním porušil § 13 odst. 2 zákona o cenách, a proto se dopustil porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. f) téhož zákona [IV.D.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Konečně se zabýval též otázkou, zda žalovaný dostatečně odůvodnil výši stěžovateli uložené sankce [IV.E.; § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[14] Kasační stížnost je důvodná, a to v námitce posouzené sub IV.D. a nejen v návaznosti na ni též v námitce posouzené sub IV.E.

IV.A.

Postup správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci

[15] Soud se nejprve zabýval námitkami dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. směřujícími k údajně nedostatečně zjištěnému stavu věci správními orgány (IV.A.1.) a námitkou argumentující, že v řízení byly provedeny důkazy v rozporu se zákonem (IV.A.2.).

IV.A.1.

Námitka nedostatečného zjištění skutkového stavu věci

[16] Stěžovatel argumentuje, že Magistrát mu neposkytl dostatečný prostor pro vyjádření v probíhajícím správním řízení. S ohledem na celkový průběh řízení prý bylo o stěžovatelově věci předem rozhodnuto. Stěžovatel žádal o vyčkání do doby, než bude schopen správnímu orgánu zaslat další podklady na podporu svých tvrzení, neboť se tyto podklady nenacházely v jeho dispozici. Žalovaný měl porušit ustanovení o řízení tím, že odmítl návrhy na doplnění dokazování znaleckým posudkem a výslechem svědka, cestujícího pana L. Znalecký posudek přitom stěžovatel považuje za klíčový s ohledem na výši jím účtované ceny. Žalovaný neprovedení uvedených důkazů dostatečně neodůvodnil.

[17] Městský soud námitku neprodloužení lhůty k vyjádření neshledal důvodnou, neboť jak z důkazů, které stěžovatel předložil před vydáním rozhodnutí Magistrátu, tak z doplňujícího podání doručeného po vydání rozhodnutí je zřejmé, že byly navrhovány důkazy směřující k posuzování ekonomické oprávněnosti nákladů na provoz taxislužby. Posuzování těchto hledisek však Magistrát stejně jako žalovaný považoval za nadbytečné, a proto jejich neprovedením nemohlo dojít k porušení stěžovatelových práv. Provedení důkazu výslechem svědka stěžovatel požadoval k vyjádření se o průběhu a době jízdy dne 27. 8. 2006. Městský soud ve shodě se správními orgány považoval případné provedení takového důkazu za nadbytečné, neboť o průběhu předmětné jízdy byl sepsán písemný záznam a byl zároveň pořízen i audiovizuální záznam. Stěžovatel přitom v průběhu řízení netvrdil, že by skutečnosti uvedené panem F. L., zaměstnancem Magistrátu, který kontrolní jízdu provedl, v záznamu jízdy neodpovídaly skutečnosti, ani neuváděl, k čemu konkrétně by se případný svědek měl vyjádřit.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal tyto stěžovatelovy námitky důvodnými, a to z následujících důvodů.

[19] Z obsahu spisu ani průběhu řízení nelze dovodit, že by správní orgány byly vůči stěžovateli jakkoliv předpojaté, resp. že by se jeho věci dostatečně nezabývaly. Magistrát zahájil správní řízení mj. na základě protokolu o cenové kontrole a jeho dodatku, a na základě dalších podkladů pro své rozhodnutí, mj. stvrzenka z taxametru, protokol o záznamu z předmětné jízdy, vyjádření stěžovatele. Ke všem těmto podkladům se stěžovatel měl možnost vyjádřit a také této možnosti opakovaně využil. Stěžovatel ve svých vyjádřeních relevantní skutečnosti, jako výše účtované částky a vzdálenost jízdy, potvrdil. Proto nelze dovozovat předpojatost správního orgánu z pouhé skutečnosti, že Magistrát stěžovateli dne 31. 10. 2006 současně s oznámením o zahájení řízení zaslal i oznámení o ukončení dokazování a vyzval jej k seznámení se s podklady rozhodnutí. Totéž nelze dovozovat ani z navazujícího postupu, v němž Magistrát neprodloužil stěžovateli lhůtu k dodání podkladů, o něž žádal v podání ze dne 21. 11. 2006 jeho zástupce. V témže podání totiž stěžovatel dokládal důkazy pro svá tvrzení o možnosti odchýlit se od nejvyšší přípustné ceny taxislužby; pokud však Magistrát nepovažoval takovýto výklad práva za možný (k správnosti tohoto závěru Magistrátu viz část **IV.B.** tohoto rozsudku), postrádalo by jakýkoliv smysl, aby čekal na dodání dalších podkladů rozvíjejících tato právně zcela irelevantní tvrzení.

[20] Obdobně úvaha správních orgánů ohledně neprovedení důkazů výsledkem svědka a znaleckým posudkem, kterou aproboval i městský soud, je proto logická a správná.

[21] Předně nutno zdůraznit, že ani sám stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí, jaké nové skutečnosti (neuvedené v oznámení o poskytnuté přepravě) by měly být výsledkem svědka zjištěny. V návrhu na provedení důkazu výsledkem svědka, zaměstnance Magistrátu, který se kontrolní jízdy vozidlem taxi zúčastnil, stěžovatel uváděl, že ten se má vyjádřit k průběhu a době jízdy. Tyto skutečnosti samy o sobě však nejsou mezi stranami sporné.

[22] Pokud jde o znalecký posudek, pak je nutno opětovně konstatovat, že nelze-li se odchýlit od úředně stanovené maximální ceny (viz **IV.B.**), pak není v řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů nezbytné ani účelné provádět důkaz znaleckým posudkem o tom, zda stanovené ceny odpovídají ekonomicky oprávněným nákladům. Ani případné znalecké zjištění, že ve stěžovatelově případě (s jeho vytížeností, pracovní dobou atp.) jsou stanovené ceny na hranici rentability, by na závěr o porušení cenových předpisů nemělo vliv.

[23] K uvedenému lze proto uzavřít, že správní orgány jsou povinny samy vyhledávat a opatřovat si důkazy a podklady pro svoje rozhodnutí. Z této teze však nelze dovodit, že i v případě, kdy správní orgány nemají žádné důvodné pochybnosti o skutkových zjištěních a o jejich právním posouzení a ani ze strany účastníků řízení nejsou vzneseny žádné pro věc relevantní návrhy na další dokazování, budou přesto správní orgány povinny pokračovat v pořizování dalších podkladových dokumentů. Takovéto tvrzení postrádá logiku, protože v konečném důsledku by mohlo znamenat, že přípravná fáze rozhodovacího procesu by nikdy nemohla skončit (rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007, čj. 2 As 93/2006 - 84, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

IV.A.2.

Námitka provedení audiovizuálního důkazu pořízeného utajeně v rozporu se zákonem

[24] Stěžovatel dále zpochybňuje zákonnost provedení důkazu – audiovizuálního záznamu o průběhu jízdy dne 27. 8. 2006. Ten přitom podle stěžovatele nebylo možné v řízení použít ani jako důkaz, ani jako podklad pro rozhodnutí. Jeho užitím došlo mj. k porušení práva na spravedlivý proces. S odkazem na čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod stěžovatel tvrdí, že došlo k neoprávněnému zásahu do jeho soukromí.

[25] Stěžovatelem zpochybněný důkaz promítnutím audiovizuálního záznamu z jízdy provedl u jednání dne 22. 1. 2009 rovněž městský soud. Z něho zjistil, že obsahuje toliko záznam o průběhu jízdy, tedy o průběhu poskytované služby. Městský soud k tomu uvedl, že předmětný audiovizuální záznam není záznamem osobní povahy ve smyslu § 12 odst. 1 obč. zák., který by zasáhl soukromí žalobce dle § 11 obč. zák., a proto nebylo zapotřebí k pořízení takového záznamu svolení žalobce. Městský soud svůj závěr shrnul tímto způsobem: *„Záznam, který byl předložen jako důkaz, je záznamem o průběhu poskytnutí veřejné dopravní služby na místě veřejnosti přístupném, vozidlem a ve vozidle k dopravě veřejnosti určeném, mezi cizími osobami (řidičem – zákazníky), a proto za těchto okolností nelze zaznamenané projevy žalobce při jízdě a při sjednávání ceny služby považovat za zásah do soukromí žalobce a předložený záznam jako důkaz ke zjištění stavu věci za získaný v rozporu s právními předpisy, nadto, je-li předmětem správního řízení právě odpovědnost žalobce za dodržování cenových předpisů při poskytování služby.“*

[26] Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publ. pod č. 209/1992 Sb., *[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle odst. 2 pak [s]tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.* Nejvyšší správní soud k stěžovatelově námitce o porušení čl. 8 odst. 2 Úmluvy nejprve zvážil, jak tento článek vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Je to totiž právě judikatura ESLP, která v praxi specifikuje význam Úmluvy.

[27] Pojem „*soukromý život*“ chápe ESLP v širokém smyslu a odmítá jej svázat do vyčerpávající definice. Bylo by příliš restriktivní omezovat tento termín na „*vnitřní okruh*“ (*inner circle*), ve kterém jednotlivec podle svého výběru žije a vyloučit z něj vnější svět. Respektování soukromého života musí též zahrnovat určitý stupeň práva rozvíjet vztahy s jinými lidmi. Není důvod, proč by takové chápání termínu „*soukromý život*“ mělo vylučovat profesní nebo obchodní stránku. Jde o pracovní život většiny obyvatel, který má pro ně zásadní význam a poskytuje jim možnost rozvíjet vztahy s vnějším světem. Tento názor je podpořen skutečností, že ne vždy lze jasně rozlišit, co je pracovní činnost jednotlivce a co tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život. Odepření ochrany poskytované čl. 8 Úmluvy z důvodu, že se opatření, jež jsou namítána, dotýkala pouze profesních aktivit, by mohlo vést k nerovnému zacházení, neboť by ochrana zůstala

pouze osobám, jejichž profesní a neprofesní aktivity se prolínají do té míry, že je nelze od sebe odlišit [viz zejména *Niemietz proti Německu* (stížnost č. 13710/88), ze dne 16. 12. 1992, § 29; *Halford proti Spojenému království* (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997, § 44; všechna zde cit. rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]. Za určitých okolností práva garantovaná článkem 8 Úmluvy mohou být interpretována dokonce tak, že zahrnují pro soukromou společnost právo na sídlo, kancelář a jiné služební prostory [*Société Colas Est a další proti Francii* (stížnost č. 37971/97) ze dne 16. 4. 2000, § 41].

[28] Interpretace slov „soukromý život“ a „obydlí“ jako zahrnující rovněž určité profesní nebo obchodní aktivity je plně ve shodě se smyslem čl. 8 Úmluvy, kterým je chránit jedince před svévolnými zásahy státní moci. Zároveň tato interpretace ponechává státům možnost „zasáhnout“ do výkonu těchto práv v mezích stanovených v druhém odstavci čl. 8 Úmluvy. S ohledem na povahu státní regulace a obchodních aktivit je evidentní, že veřejná moc může realizovat větší zásahy do profesních či obchodních činností nebo prostor, než je tomu ve vztahu k aktivitám a prostorům čistě privátním (srov. klíčový precedent. *Niemietz proti Německu*, rozsudek cit. v bodě [27], § 31).

[29] Co se týče pořizování a využití audiovizuálních záznamů, ESLP rozlišil na jedné straně situaci, kdy je monitorováno veřejné prostranství z bezpečnostních důvodů a tuto scénu sleduje pracovník bezpečnostní služby v televizi s uzavřeným okruhem. Takováto situace je v podstatě obdobná tomu, kdy při průchodu veřejným prostranstvím může být člověk viděn ostatními lidmi, kteří jsou přítomni. Běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorách, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu [*Perry proti Spojenému království* (stížnost č. 63737/00), ze dne 17. 7. 2003, § 36; srov. však též *Peck proti Spojenému království* (stížnost č. 44647/98), ze dne 28. 1. 2003]. Důležitým faktorem pro posouzení, zda je určitá skutečnost chráněna čl. 8 Úmluvy, je posouzení, nakolik je daná aktivita veřejná, resp. veřejnosti přístupná [srov. Buxton, R. Private Life and the English Judges, 29 *Oxford Journal of Legal Studies* 413 (2009), na s. 419 - 421].

[30] Na straně druhé ovšem stojí situace, kdy by toto monitorování bylo systematické nebo by z něj byl pořízen trvalý záznam, event. je snímání kamerou zaměřeno na pořízení cílených a jasných záběrů jednotlivce. V takovémto případě lze alespoň *prima facie* uvažovat o tom, že pořízení utajeného záznamu představuje zásah do soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy [*P. G. a J. H. proti Spojenému království* (stížnost č. 44787/98), ze dne 25. 9. 2001, § 56; *Perry proti Spojenému království*, cit. v bodě [29] shora, § 40]. V úvahu je nutno vzít např. to, zda „sporné záběry byly či nebyly pořízeny dobrovolně, resp. za takových okolností, kdy by se dalo rozumně předpokládat, že bude jednotlivec snímán a takto pořízený záznam bude následně užít k jeho identifikaci“ (*Perry proti Spojenému království*, § 42, zvýraznění doplnil NSS).

[31] S ohledem na uvedené lze dospět k závěru, že utajeným pořízením audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře veřejná moc *prima facie* zasahuje do práva na respektování soukromého života taxikáře ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Nutno přitom vzít v potaz též to, že taxikář ve svém vozidle tráví zcela převažující část svého pracovního dne. Taxikář během

jízdy se zákazníkem navazuje a rozvíjí své kontakty s vnějším světem. V případě opačného závěru by byl problém jednoznačně určit a rozlišit, jaké osobní projevy taxikáře v průběhu jeho interakce se zákazníkem lze ještě charakterizovat jako jeho pracovní činnost a co již tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednotlivce vykonává svobodné nebo obdobné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život (srov. k tomu bod [27] shora).

[32] ESLP utajené pořízení audionahrávky nebo videonahrávky hodnotí (s výše uvedenými výjimkami pouhého monitorování, ke kterému se zde NSS nijak blíže nevyjadřuje - viz bod [29] shora) jako potenciální zásah do práva na soukromý život. Proto rovněž Nejvyšší správní soud aplikoval na tento případ klasický třístupňový test používaný ESLP (zákonný podklad – legitimní cíl – nezbytnost/přiměřenost).

[33] K prvnímu požadavku třístupňového testu, tedy že zásah do práva na soukromí pořízením a použitím videozáznamu musí být „*v souladu se zákonem*“, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[34] Judikatura ESLP vychází z předpokladu, že tam, kde je veřejná moc vykonávána v utajení, je riziko svévole zřejmé. Proto musí nejenže existovat závazná právní úprava jako taková, ale musí rovněž poskytovat ochranu proti svévolnému zásahu do práv jednotlivce stanovených v čl. 8 Úmluvy. Právní úprava musí být navíc dostatečně jasná na to, aby jednotlivci poskytovala odpovídající údaje o okolnostech a podmínkách, za nichž se orgány veřejné moci mohou uchýlit k pořízení skrytého videozáznamu [*Khan proti Spojenému království* (stížnost č. 35394/97), ze dne 12. 5. 2000, § 26; rozsudek velkého senátu *Bykov proti Rusku* (stížnost č. 4378/02), ze dne 10. 3. 2009, § 76 a § 78]. Požadavek předvídatelnosti však samozřejmě neznamená, že by měl mít jedinec možnost předvídat, kdy státní orgány mohou zachytit jeho jednání. Pokud dává právní úprava státním orgánům v tomto ohledu určitou diskreční pravomoc, musí stanovit i její rozsah; podrobné postupy a podmínky, které musí být dodrženy, však nemusí nutně být zapracovány v právních předpisech. Požadavek na přesnost, resp. konkrétnost právní úpravy bude záviset na konkrétní věci (cit. věc *Bykov proti Rusku*, § 78).

[35] Další podmínkou pro shledání „*souladu se zákonem*“ je dostupnost právní úpravy. Podstatné prvky pravomoci zaznamenat ze své povahy „soukromou“ aktivitu na nosič informací proto musí být stanoveny v dostupných právních předpisech. Takovýmto právním předpisem tak například nebyla dle ESLP vnitřní směrnice ministerstva vnitra Spojeného království (*Home Office Guidelines*), která nejenže nebyla právně závazná, ale nesplňovala ani požadavek dostupnosti, neboť nebyla veřejně přístupná (srov. *Khan proti Spojenému království*, věc cit. v bodě [34], § 27 - 28).

[36] V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „*soukromého života*“ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy*. Protože neexistuje žádný

právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svévolnému zásahu. Důkaz audiovizuální nahrávkou dané jízdy vozidlem stěžovatele byl proto pořízen v rozporu se zákonem.

[37] Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věcí). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajeného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním trestání neexistuje.

[38] S ohledem na právě uvedené již bylo nadbytečné provádět další dva kroky testu uvedeného v bodě [32]. Toliko v obecné rovině proto Nejvyšší správní soud podotýká, že lze jistě souhlasit se závěrem městského soudu, podle něhož *„[k]ontrola podnikatelské činnosti [...] s sebou nese i nezbytnost záznamu a průhlednosti úkonů, které kontrole slouží, a to nejen pro účely kontrolujícího orgánu, nýbrž i v zájmu osob kontrolovaných.“* To ovšem nic nemůže změnit na tom, že v daném případě nebyl pro zásah do práva podle čl. 8 Úmluvy žádný právní základ.

[39] Nejvyšší správní soud dále pro pořádek k argumentaci městského soudu uvádí, že v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004 - 51 (č. 719/2005 Sb. NSS) uvedl, že *„samotným prováděním kontroly podnikatelské činnosti stěžovatelky“* správní orgán nemůže zasáhnout její osobnostní sféru. Předpokladem tohoto závěru ovšem je, že *„správní orgán svými aktivitami nezasahoval do osobnostní sféry stěžovatelky (např. nezákonnými domovními prohlídkami, osobní dehonestací apod.), nýbrž že kontroloval výkon její podnikatelské činnosti, a to v souladu s příslušnými zákony“* (viz s. 1080 Sb. NSS, ročník 2005). S tímto rozsudkem se zdejší soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Rozsudek čj. 2 As 43/2004 - 51 však nelze interpretovat tak, jak to činí městský soud. Pokud totiž městský soud dovozuje, že meze výkonu kontrolní činnosti lze spatřovat jen v ochraně projevů osob „výlučně osobnostní povahy“, je takový závěr nadmíru restriktivní, neboť v rozporu s rozumnou možností rozlišit projevy osob výlučně soukromé povahy a projevy osob povahy smíšené, k nimž typicky dochází při výkonu podnikatelských profesí srovnatelných s profesí taxikáře (srov. bod [31]).

[40] Městský soud pro podporu svého závěru odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004 (přístupný na www.nsoud.cz). V této věci Nejvyšší soud došel k závěru, že hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy. Důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřipustný. Uvedený případ se týkal použití zvukového záznamu hovoru mezi společníky obchodní společnosti o záležitostech této společnosti. Argumentace městského soudu nicméně není případná. Ve smyslu čl. 8 Úmluvy totiž nutno rozlišovat pořizování obdobných záznamů ze strany soukromých osob, na jedné straně (což byl i případ řešený před NS), a pořizování záznamů ze strany veřejné moci, na straně druhé. V prvním případě jde typicky o horizontální vztah, tedy soukromoprávní vztah dvou osob soukromého práva. K posuzování přípustnosti obdobných důkazů v občanském řízení soudním je

příslušná civilní justice. Čl. 8 Úmluvy je i v takových případech aplikovatelný, a to v rámci tzv. pozitivních závazků na straně členského státu Úmluvy, takováto aplikace však není shodná s ochranou soukromí ve vertikálním vztahu jedinec – veřejná moc [Moreham, N.A. *The Right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights: A Re-Examination*, *European Human Rights Law Review* s. 44 - 79 (2008), na s. 48 - 49, s. 60 - 61]. Přípustnost použití důkazu pořízeného soukromou osobou nezávisle na veřejné moci je z komparativního hlediska obvyklá též v řízení veřejnoprávním (srov. k tomu *The status of the illegally obtained evidence in criminal procedures in the Member States of the European Union*, přístupné na http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2003_3_en.pdf, s. 8). V případě druhém jde naopak o vztah veřejnoprávní. Na ten se uplatní základní zásady ústavního pořádku, zejména zásada, podle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

[41] V kontextu těchto úvah nutno hodnotit též rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007 - 63. Podle tohoto rozsudku totiž důkaz videozáznamem, který pořídily soukromé osoby (zde novináři z titulu zpravodajské licence) k podpoře věrohodnosti uveřejněných tiskových sdělení, není ve správním řízení, jakož i v řízení před správními soudy, nepřipustný. Ve věci sp. zn. 7 As 7/2007 šlo tedy o důkaz videozáznamem pořízeným nikoliv orgány veřejné moci, ale soukromými osobami, a to zcela nezávisle na těchto orgánech. Tím jde ale o situaci naprosto odlišnou od situace řešené v nyní projednávané věci.

[42] Z uvedených důvodů byl pořízením záznamu a jeho následným použitím ze strany Magistrátu, žalovaného a městského soudu porušen čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[43] Nejvyšší správní soud proto dále zvážil, jaký vliv má právě uvedený závěr na správní řízení vedené proti stěžovateli.

[44] Z důkazního stavu, jak byl popsán shora (IV.A.1.), je evidentní, že nezákonně provedený důkaz audiovizuálním záznamem neměl pro nyní projednávanou věc žádný zásadnější význam. Jak uvedl městský soud, obsahuje pouze záznam o průběhu jízdy. Skutečnosti zjištělné z tohoto záznamu přitom nečiní ani stěžovatel sám spornými. Stěžovatel nijak nepopírá, že jízdu dne 27. 8. 2006 provedl a účtoval za ní částku uvedenou v rozhodnutí Magistrátu a žalovaného. Jádrem stěžovatelovy argumentace nesměruje k zpochybnění skutkového základu věci, který má i přes jeden nezákonně provedený důkaz dostatečně podložený základ ve správním spise. Stěžovatel totiž argumentuje v podstatě právními otázkami, které řeší Nejvyšší správní soud dále. Z tohoto důvodu nemohl mít ani jeden důkaz provedený v rozporu se zákonem vliv na celkovou zákonnost a správnost zjištění stavu věci správními orgány.

[45] Námitka je proto s ohledem na celkový kontext věci nedůvodná.

IV.B.

Oprávněnost navýšení ceny za služby

[46] Další stěžovatelova námitka spočívá v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, a to zda právní předpisy umožňují navýšení maximální stanovené ceny

taxislužby v hlavním městě Praze o ekonomicky opodstatněné náklady. Možnost takového navýšení stěžovatel dovozuje z § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách. Zde je uvedeno, že *pro zboží stejného užití, které se od druhu zboží s maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenou liší pouze některými určenými podmínkami, lze sjednat vyšší cenu nejvíce nebo je nutno sjednat nižší cenu nejméně o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech odpovídající těmto odlišným určeným podmínkám a v přiměřeném zisku vztaženém k této změně podmínek* (zvýraznění doplnil stěžovatel).

[47] Nejvyšší správní soud se ve svých dále uvedených závěrech v podstatě shodl s právními závěry městského soudu.

[48] Stěžovatelem nabízený výklad citovaného ustanovení § 2 prováděcí vyhlášky zcela pomíjí základní fakt, totiž že stěžovatelem nabízené služby – tedy provoz taxislužby – se v žádné z určených podmínek neodlišují od služeb jiných provozovatelů. On sám za tyto odlišné určené podmínky považuje mj. náklady na pořízení vozidla, údržbu a náhradní díly, přičemž z nich dovozuje vyšší kvalitu jím nabízených služeb. Je ovšem zcela nepředstavitelné, aby bylo možné provozovat taxislužbu bez vynaložení nákladů na pořízení vozidla, jeho údržbu a náhradní díly. Právě podaná úvaha je potvrzena též článkem 3 odst. 1 v rozhodné době účinné vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, podle něhož platí maximální ceny podle této vyhlášky *pro jízdy na území hlavního města Prahy uskutečněné veškerými vozidly taxislužby bez ohledu na obsah válců a počet přepravovaných osob*. Volba značky a typu vozidla a od toho se odvíjejících nákladů na jeho provoz a údržbu je na provozovateli taxislužby, v souladu s cit. čl. 3 odst. 1 ale nemá vliv na maximální cenu, jíž je provozovatel oprávněn účtovat.

[49] Ani tato stěžovatelova námitka proto není důvodná.

[50] Nad rámec uvedeného, a bez vlivu na právě vyslovený právní závěr, lze poznamenat, že vozidlo značky Škoda Octavia, jež provozuje stěžovatel, není vozidlem co do parametrů pro provozování taxislužby nijak výjimečným, a to ani co do komfortu přepravovaných osob. Udržování vozidla v řádném technickém stavu jistě není nadstandardní službou zákazníkům, ale naopak povinností, které musí dostát nejen všichni provozovatelé taxislužby, ale všichni řidiči motorových vozidel [srov. § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 316/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích].

IV.C.

Tvrzená neústavnost regulace cen taxislužby

[51] Stěžovatel též namítá, že považuje regulaci cen v taxislužbě za protiústavní, neboť podle jeho názoru nejsou na území hl. m. Prahy splněny podmínky § 1 odst. 6 zákona o cenách. Toto ustanovení připouští usměrnění cen toliko pro případy ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

[52] Městský soud v této souvislosti naopak shledal regulaci za souladnou s § 1 odst. 6 cit. zákona, přičemž ji považuje za odůvodněnou situací na trhu. V době před regulací cen docházelo v důsledku neexistence skutečně tržního prostředí k neúměrnému předražování služeb. Současně městský soud souhlasil s žalovaným, že s ohledem na specifickou povahu

této služby je regulace jejích cen nutná i vzhledem k ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

[53] K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[54] Stěžovatel nezpochybňuje ústavnost § 1 odst. 6 zákona o cenách, který připouští za tam stanovených podmínek regulaci cen. Podle § 1 odst. 8 téhož zákona pak zvláštní předpisy určují, které další orgány jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Nejvyšší správní soud s ohledem na povahu argumentace stěžovatele a právní úpravu posoudil jeho námitku tak, že zpochybňuje regulaci cen taxislužby, která se děje podzákonnými předpisy obcí. Protože soud je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (viz čl. 95 odst. 1 Ústavy) i s ústavním pořádkem (srov. usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/93 ze dne 22. 9. 1993, U 1/2 SbNU 197; všechna zde cit. rozhodnutí ÚS jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), provedl dále Nejvyšší správní soud právě toto posouzení.

[55] Ústavní limity pro vydávání nařízení obce v jejich přenesené působnosti jsou určeny v čl. 105 Ústavy, jenž stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, ovšem při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění [srov. k tomu čl. 79 odst. 3 Ústavy, shodně viz nález sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006 (N 147/42 SbNU 183; 475/2006 Sb.), bod 27]. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře vyložil základní zásady ve vztahu k podzákonné normotvorbě. Státní orgán, jenž je oprávněn k vydání podzákonného právního předpisu, musí postupovat „secundum et intra legem“, nikoliv „praeter legem“. Podzákonný právní předpis musí být obecný, a tedy dopadat na neurčitou skupinu adresátů. Dále musí být tento právní předpis vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, mezi které patří primární práva a povinnosti, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tedy musí být otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu (srov. nedávno nález sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008, č. 69/2009 Sb., bod 42 - *návrh na zrušení vyhlášky MŽP č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady*).

[56] Oprávnění hlavního města Prahy k regulaci cen je v současné době založeno § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle odst. 1 písm. a) tohoto ustanovení obec v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva může nařízením obce stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem. Tato působnost se vztahuje na veškerý prodej uskutečňovaný na území obce bez ohledu na to, zda fyzická osoba nebo právnická osoba, která prodej uskutečňuje, má na území obce trvalý pobyt nebo sídlo (odst. 3). Cit. ustanovení nutno vykládat ve spojení s § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, podle něhož *rada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje*.

[57] Pravomoc a působnost k vydání nařízení č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy, kterým se mění vyhláška č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, tedy

byla dána. Pro pořádek nutno dodat, že pravomoc a působnost k vydání tímto nařízením novelizované vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byla ke dni vydání vyhlášky (30. 5. 2000) dána § 24 odst. 1 a § 45 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona ČNR č. 302/1992 Sb., a již cit. ustanovením § 4a odst. 1 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen ve znění zákona č. 135/1994 Sb.

[58] Stěžovatel nicméně zpochybňuje zejména naplnění hypotézy uvedené v § 1 odst. 6 zákona o cenách. Podle něho mohou orgány státní správy usměrnit tvorbu cen (cenová regulace), pokud je *trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace*.

[59] Na úvod se sluší poznamenat názor Ústavního soudu, podle něhož „[c]enová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002, N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.). Důležitý pro posouzení ústavnosti regulace a jejího zákonného základu bude rovněž celkový kontext a účel cenové regulace.

[60] Nejvyšší správní soud je nucen především konstatovat, že stěžovatel v této souvislosti pouze zopakoval svůj setrvalý právní názor, aniž by však jakkoliv polemizoval s důvody, pro něž městský soud považuje regulaci cen taxislužby v hlavním městě Praze za oprávněné. Lze k tomu připomenout, že městský soud argumentoval běžnou praxí před zavedením regulace, která vedla k neúměrnému předražování. Tento argument stěžovatel nijak nezpochybňuje. Jedná se přitom o důvod klíčový, jednoznačně prokazující neúčinnost běžného fungování trhu, jenž je dán právě specifickým složením klientů, typicky např. turistů, jimž jsou služby provozovatelů taxislužby poskytovány.

[61] Taxislužba je na rozdíl od běžného tržního prostředí trhem postiženým celkovou informační asymetrií. V takovémto prostředí běžný zákazník (a tím spíše cizinec nebo jiný návštěvník Prahy) není s to předem získat relevantní informace o poskytované službě, o její kvalitě, často není s to ani určit přiměřenost nabízené ceny a nemá rozumnou šanci srovnat tuto cenu s cenami nabízenými jinými poskytovateli taxislužby. Je možno považovat za notorietu, že trhy s nedokonalými informacemi mají zásadně oslabenou sebečisticí schopnost. Lukrativní místa (letiště, centrální náměstí ve velkých městech s velkým výskytem turistů atp.) navíc pojmu jen limitovaný počet vozů taxi, což dále snižuje jakoukoliv rozumnou úvahu o efektivní soutěži na trhu taxi. Nedostatečnou kapacitou lukrativních míst ostatně argumentuje též sám stěžovatel ve své kasační stížnosti. Taxislužba je trhem ve své podstatě atomizovaným, ovšem trhem, který se způsobem nabídky služeb zásadně liší od jiných svou povahou rovněž atomizovaných trhů. Na rozdíl od typického tržního prostředí (malé pekárny, provozovny služeb, obchody, restaurace apod.) vozidla taxi nenabízejí své služby v jednom fixovaném místě. Zatímco nabídka služeb ve fixované lokalitě zvyšuje možnost racionálního a informovaného rozhodnutí spotřebitele, vozidla taxi obvykle křižují v rámci městské aglomerace a jsou náhodně zastavována náhodnými zákazníky. Ideální „obětí“ taxikářů v prostředí bez regulovaných cen je cizinec, který navštíví hlavní město třeba jen na několik dní a bezprostředně po příjezdu do České republiky nechápe přesně hodnotu české měny. Objednávka vozu taxi přitom bude z povahy věci často úplně první transakcí, kterou na českém území takový

cizinec uskuteční. Jak již zdejší soud uvedl, „[j]e všeobecně známo, že předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá často zaměřeno proti cizincům, neboť tito jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdáleností mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik“ (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005 - 81, publ. též pod č. 1083/2007 Sb. NSS, cit. text na s. 221).

[62] Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 ve věci *Regulované nájemné III* (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.), jehož právní závěry jsou přiměřeně použitelné též pro jiné formy cenové regulace než v tomto nálezu analyzovaného cenového moratoria. Posouzení, zda tržní stav vyžaduje aplikaci úředně stanovených cen (§ 5 zákona o cenách), jakož i volba následných ekonomických opatření, proto v zásadě patří mezi tzv. *political questions*, jež soudní moci až na výjimky nepřísluší posuzovat. To ovšem platí jen za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze. Sám stěžovatel ve svých podáních připustil, že k úpravě úředně stanovených maximálních cen v čase průběžně dochází, přičemž je nepochybné, že právní předpisy hlavního města Prahy reagují právě na měnící se cenovou hladinu. Je rovněž nepochybné, že cenová regulace nezasahuje ani do samotné podstaty práva podnikat v oblasti taxislužby. To je patrné již z té prosté skutečnosti, že zcela převažující část provozovatelů taxislužby v hlavním městě Praze je s to podnikat v podmínkách úředně stanovených cen. Soudní moci nepřísluší detailně přezkoumávat, zda určité politické rozhodnutí (zde rozhodnutí o aplikaci úředně stanovených cen) je jediným možným prostředkem k nápravě nedokonalého tržního prostředí. Úkolem soudní moci není ani detailní hodnocení argumentů týkajících se efektivity, hospodárnosti a dalších obdobných aspektů právní úpravy regulace taxislužby (srov. k posléze uvedenému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/06, cit. v bodě [55] shora, bod 41).

[63] Ve smyslu judikatury ÚS „[s]myslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu“ (srov. k tomu nálezy ve věci *Regulované nájemné III*, cit. v bodě [62] shora, část IV.). Ze všech uvedených důvodů je nepochybné, že zákonná podmínka pro vydání podzákonného právního předpisu (v tomto případě jde o vyhlášku č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby) je dána, neboť ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách může být neregulovaný trh osobní taxislužby *obrožen účinky omezení hospodářské soutěže*.

[64] Srovnatelnou otázkou se ostatně zabýval opakovaně též Ústavní soud. ÚS např. v usnesení ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 692/06, ve věci *DIMO TAXI PRAHA s. r. o.*, k obdobné námitce protiústavnosti regulace taxislužby stručně konstatoval, že „[r]egulace provozování taxislužby je [...] standardní ve všech vyspělých zemích, a naopak nepřítomnost této regulace by vedla jen k prohloubení negativních jevů, které jsou v této oblasti všeobecně známé, a jistě jsou známy i stěžovateli.“

[65] Název Ústavního soudu lze podpořit též exkurzem do srovnatelných právních rámců zemí Evropské unie. Například v Belgii obdobnou materii řeší zákon z 27. 4. 1995 o službách taxíků a o nájmu vozidel s řidičem (*Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur*, přístupné na <http://www.ejustice.just.fgov.be/>), který v čl. 29 zmocňuje vládu stanovit tarify pro

taxislužby. Ve Francii upravuje tarify taxi nařízení č. 87 - 238, ze dne 6. 4. 1987 (*Décret n°87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi*, přístupné na <http://www.legifrance.gouv.fr/>). Cenová regulace provozování taxislužby v SRN má svůj právní základ v § 51 zákona o přepravě osob ze dne 21. 3. 1961 (*Personenbeförderungsgesetz*, dohledatelný na <http://bundesrecht.juris.de/pbefg/index.html>), který zmocňuje vlády spolkových zemí k vydání nařízení, jimiž lze stanovit ceny za přepravu osob a další podmínky přepravy. Zákon současně umožňuje, aby vlády spolkových zemí delegovaly svoji pravomoc vydat uvedená nařízení na jiné orgány. Např. ve Spolkové zemi Berlín jsou ceny taxislužby stanoveny nařízením senátu spolkové země ze dne 16. 6. 2009 (<http://www.taxi-in-berlin.de/gesetz/taxitarifo2009.pdf>). Dle § 1 odst. 1 tohoto nařízení nelze provozovat taxislužbu za ceny vyšší, ale ani nižší, než jsou ceny obsažené v nařízení. Obdobná je situace i v Rakousku. Spolkový zákon o nepravděpodobné podnikatelské dopravě osob motorovými vozidly (zákon o nepravděpodobné dopravě) [*Bundesgesetz über die nichtlinienmäßige gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz)*], publ. BGBl. I Nr. 112/1996, dohledatelný na <http://www.ris.bka.gv.at/>] stanoví v § 14, že zemský hejtman může nařízením určit závazné tarify pro taxislužbu. Tyto tarify se vztahují buď na celou spolkovou zemi, nebo na jednotlivé okresy či obce. V případě Spolkové země Vídeň se jedná o nařízení, kterým se stanoví závazné tarify pro výkon taxislužby prostřednictvím motorových vozidel (Viedeňský tarif pro taxislužbu 1997, čj. W140-020, publ. ABl 1997/48 <http://www.magwien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/pdf/w1400200.pdf>). Ceny obsažené v tomto tarifu jsou závazné, nelze je zvýšit ani snížit (§ 1 a § 10 nařízení).

[66] Regulace maximálních tarifů taxislužby není omezena jen na země Evropské unie. Příkladem může být regulace cen taxislužby v USA, kde se aplikuje ve všech velkých i středně velkých městech [srov. k tomu např. Dempsey, P.S. Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: The Paradox of Market Failure, 24 *Transportation Law Journal* 73 (1996), výčet forem regulace taxislužby na s. 75 - 76]. Dočasný pokus o deregulaci cen taxislužby v USA skončil naprostým fiaskem a poškozením jak zákazníků, tak i většiny provozovatelů taxislužby. Ceny taxislužby po deregulaci cen v rozporu s očekáváním klasické ekonomické teorie neklesly, ale naopak podstatně vzrostly (tamtéž, s. 107 - 110).

[67] Ani tato stěžovatelova námitka proto důvodnou není.

IV.D.

Porušení povinnosti informovat o platné ceně

[68] Stěžovatel namítá, že neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách ve spojení s § 13 odst. 2 téhož zákona, neboť informaci o ceně nabízené služby požadovaným způsobem zpřístupnil. Městský soud považoval za prokázané, že stěžovatel nesplnil svou povinnost označit zboží cenou platnou v okamžiku nabídky, tedy cenou aktuální (jak požaduje i § 11 odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o silniční dopravě). Stěžovatel jako provozovatel taxislužby dle městského soudu nepožívá příznivějších podmínek při stanovování ceny

oproti ostatním podnikatelům. V cenové nabídce, tedy při označování zboží cenou, resp. při podávání informace zákazníkovi o ceně nabízené služby formou ceníku, nemůže takto nabízet službu za cenu vyšší, než je cena taxislužby na území hl. m. Prahy. Povinnost označení zboží aktuální cenou v okamžiku nabídky, jde-li o cenu regulovanou, podle městského soudu znamená, že musí být uvedena cena v souladu s cenovými předpisy, a tedy nejvyšší cena musí odpovídat těmito předpisy stanovené maximální ceně, nesmí být vyšší.

[69] Podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách prodávající poruší cenové předpisy, *jestliže nesplní své evidenční nebo informační povinnosti nebo povinnosti v označování zboží cenami podle § 11 až 13 téhož zákona nebo předá cenovému orgánu nepravdivé údaje*. Správní orgány a následně i městský soud dospěly k závěru, že stěžovatel porušil § 13 odst. 2 tohoto zákona. Podle něho je *prodávající při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztahenou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem*.

[70] V posuzovaném případě je nesporné, že stěžovatel jak na dveřích vozidla, tak na vnitřním ceníku své zákazníky informoval o cenách nabízených služeb. Rovněž je nesporné, že tyto ceny byly vyšší než ceny maximální. Spornou tak zůstává jen otázka právní, totiž zda se jednalo o „ceny platné“ ve smyslu výše citovaného § 13 odst. 2 zákona o cenách.

[71] Pojem platná cena není v zákoně o cenách ani v jej provádějící vyhlášce blíže vymezen, a proto musí být vykládán v kontextu celého interpretovaného ustanovení a v souladu s jeho účelem. Zdejší soud dospěl k závěru, že v tomto směru správní orgány a následně i městský soud pochybily, neboť pojem platná cena vyložily vytrženě z kontextu a zavádějícím způsobem.

[72] Nadpis § 13 zákona o cenách zní „Označování zboží cenami“. Z celého jeho textu je zřejmé, že jeho účelem je zajistit zákazníkům dostatek informací o ceně prodejcem nabízeného zboží (jímž se v souladu s § 1 odst. 1 tohoto zákona rozumí výrobky, výkony, práce a služby). Jelikož § 13 odst. 2 hovoří o ceně *platné v okamžiku nabídky*, pak lze jazykovým výkladem dospět k závěru, že platnost je nutno vykládat ve smyslu časovém, tj. jako cenu aktuální, v konkrétním okamžiku nabízenou provozovatelem taxislužby. Pro srovnání možno poukázat též na § 11 odst. 2 vyhlášky ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, jenž požadoval po provozovateli taxislužby (ve znění z roku 2006), aby v horní polovině vnější strany obou předních dveří vozidla umístil informace o aktuální nabídce ceny za uskutečnění přepravní služby v obci, ve které je přepravní služba nabízena.

[73] Výše uvedený jazykový výklad přitom bezpochyby není v rozporu s teleologickým výkladem téhož ustanovení, jak byl uveden výše, ba naopak je s ním zcela v souladu. Pokud je zákazník řádně informován o ceně, snižuje se do jisté míry riziko, že uzavřená smlouva nebude v souladu s jeho svobodným a informovaným rozhodnutím. Nejvyšší správní soud v tomto odkazuje na shora podaný argument, podle něhož smyslem regulace

taxislužby je mj. právě to, že poskytování služeb taxi je ve své podstatě nedokonalým trhem, postiženým celkovou informační asymetrií (srov. bod [61] shora).

[74] Na výše uvedeném nic nemění ani § 40a *in fine* občanského zákoníku, podle něhož *je-li právní úkon v rozporu s obecně závazným právním předpisem o cenách, je neplatný pouze v rozsahu, ve kterém odporuje tomuto předpisu, jestliže se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti dovolá*. Smyslem § 13 odst. 2 zákona o cenách, jenž je normou veřejnoprávní, není zajišťovat platnost soukromoprávních úkonů ve smyslu citovaného ustanovení občanského zákoníku, ale „pouze“ zajistit aktuálnost informací o ceně nabízené konkrétním provozovatelem v konkrétním okamžiku. Navíc nutno dodat, že ve smyslu soukromoprávních předpisů je právní úkon, který je v rozporu se zákonem o cenách, toliko relativně neplatný, tedy bude neplatný pouze tehdy, pokud se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti dovolá (viz cit. § 40a). Pokud se tedy stěžovatelův zákazník neplatnosti smlouvy o přepravě osob nedovolá, zůstane smlouva platná. „Platné“ tak zůstane ve smyslu občanského práva i ujednání o ceně (srov. dikci zákona o cenách v § 13 odst. 2). Tento význam adjektiva „platná“ cena tak jenom potvrzuje, že terminologie zákona o cenách nemůže být bez dalšího závislá na významu občanskoprávních termínů.

[75] K závěru provedenému městským soudem přitom nelze dojít ani systematickým výkladem § 15 odst. 1 zákona o cenách, neboť ten rozlišuje porušení cenových předpisů prodejem *za cenu vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou* [písm. a)] a nesplněním *evidenční nebo informační povinnosti nebo povinnosti v označování zboží cenami* [písm. f)]. Existuje-li zákonná opora pro sankcionování provozovatele taxislužby za předražování poskytovaných služeb (jak tomu ostatně v daném případě bylo), není důvod přisuzovat pojmu platnost v kontextu § 13 odst. 2 zákona o cenách význam ve smyslu souladu s právními předpisy (dovolenost). Jako podpůrný argument lze uvést též druhou, alternativně vyjádřenou skutkovou podstatu v písmenu f), která výslovně předpokládá *nepravdivost* informace: porušením cenových předpisů podle písm. f) je totiž jednak situace, kdy prodávající *nesplní své evidenční nebo informační povinnosti nebo povinnosti v označování zboží cenami podle § 11 až 13*, jednak situace, kdy prodávající *předá cenovému orgánu nepravdivé údaje*.

[76] Postup správních orgánů aprobovaný městským soudem naopak navozuje dojem jakéhosi náhradního řešení, jež ovšem postrádá logické opodstatnění. Argumentem *reductionis ad absurdum* v návaznosti na výklad městského soudu by totiž méně závažným jednáním ze strany provozovatelů taxislužby bylo formální informování o ceně souladné s cenami maximálními, ale účtování ceny vyšší, aniž by o tom zákazník předem věděl [v takovémto případě by ve smyslu logiky rozhodnutí městského soudu mohla být uložena sankce jen podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách]. Takový postup by však zákazníky a dobré jméno hlavního města Prahy poškozoval výrazně více, než postup stěžovatelův, protože jeho zákazník o ceně nabízených služeb, jež mu následně byla i účtována, dopředu informován byl. Mají-li správní orgány v úmyslu sankcionovat provozovatele taxislužby za nastavení cen vyšších než je cena maximální dle cenových předpisů, mohou tak činit podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, nikoli účelovou aplikací písm. f) téhož ustanovení.

[77] Ustanovení § 15 odst. 1 písm. f) lze proto typicky aplikovat 1) na situaci, kdy provozovatel taxislužby označí vozidlo klamavou cenou, neboť v rozporu s jím deklarovanou cenou bude svému zákazníkovi účtovat cenu odlišnou (nejednalo se proto o cenu „platnou“), 2) na situaci, kdy provozovatel sice označí své vozidlo cenou, ovšem toto označení bude nesrozumitelné či neurčité, 3) na situaci, kdy provozovatel neoznačí své vozidlo cenou vůbec.

[78] Nelogičnost postupu správních orgánů se pak projevuje rovněž při odůvodnění výše udělené pokuty (viz část IV.E. tohoto rozsudku).

[79] Tato stěžovatelova námitka proto je důvodná.

IV.E.

Dostatečnost odůvodnění uložené sankce

[80] Magistrát v odůvodnění svého rozhodnutí co se týče námitky nedostatečnosti odůvodnění uložené sankce mj. uvedl, že při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto především k rozsahu poškození kupujících (v tomto případě zaměstnance hl. města Prahy), tj. k částce, o níž byla stanovená maximální cena překročena (289 Kč) a k výši předražení vyjádřeného v procentech (169 %). Dále bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že nabízení služeb taxi za ceny vyšší než maximální je dlouhodobě a veřejně medializovaným problémem, který je prokazatelně v rozporu s příslušnými právními předpisy. Provozovatel taxislužby tímto jednáním poškozuje nejen dobré jméno hlavního města Prahy, ale i celé profesní skupiny provozovatelů silniční dopravy. Co do náhrady nákladů řízení pak Magistrát odkázal na § 79 odst. 5 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o výši paušální částky nákladů řízení. Žalovaný shledal uložené pokuty 56 000 Kč a 100 000 Kč za úměrné míře zavinění. Pokutu shledal přiměřenou i míře předražení, přičemž její výše se pohybuje v první třetině zákonného rozpětí.

[81] Městský soud pak v odůvodnění svého rozsudku neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného pro vady odůvodnění výše uložené pokuty. Soud se shodl se stěžovatelem na tom, že je nutno aspirovat na řádné odůvodnění výše pokuty, a to nejen z hledisek věcných, ale i z hlediska stylizačního uchopení výsledků úvahy o výši pokuty a jejich vtělení do odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí. V tomto směru úvaha vyjádřená heslovitě či stroze není způsobem nejvýstižnějším, nicméně městský soud měl za to, že v takovém případě nelze přikládat důraz stylistické formě či pregnantnosti slovního vyjádření, ale je nutno přezkoumatelnost rozhodnutí hodnotit v kontextu celého odůvodnění rozhodnutí, zejména pak to, zda bylo přihlédnuto k zákonným hlediskům.

[82] Stěžovatel k tomu namítá, že povinnost uhradit náklady správního řízení není žalovaným řádně odůvodněna, neboť se tak stalo pouze odkazem na zákonné ustanovení. Ani výše uložené pokuty není dostatečně odůvodněna, protože z něho není zřejmé, z jakých konkrétních okolností žalovaný ve stěžovatelově případě vycházel při uložení celkové pokuty ve výši 156 000 Kč. Žalovaný měl dle § 17 odst. 2 zákona o cenách přihlédnout k době trvání, míře zavinění a rozsahu poškození kupujících. Zákonné rozpětí pokuty v zákoně o cenách se vztahuje nejen na podnikající fyzické osoby, ale i na velké obchodní společnosti. Není smyslem zákona vycházet z plného rozpětí pokut, jelikož opak

by byl nejen v případě taxikářů likvidační. Ve srovnání s pokutami vyměřovanými taxikářům jsou za závažnější delikty (např. jízdu pod vlivem alkoholu či prodej zkaženého zboží v obchodě) ukládány směšné pokuty, ačkoliv se v těchto případech jedná o skutečně nebezpečné jednání dotýkající se životů lidí.

[83] Zdejší soud dospěl k závěru, že i tato stěžovatelova námitka je důvodná, a to jednak v návaznosti na závěry uvedené sub **IV.D.**, ale též pro nesprávnost právního názoru městského soudu o přezkoumatelnosti odůvodnění výše pokuty žalovaným. Bylo-li výše uvedeno, že stěžovatel neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách, pak nelze než konstatovat, že v tomto rozsahu nemůže obstát ani uložení sankce za takové porušení, a tudíž ani její odůvodnění.

[84] Zároveň lze ale přisvědčit stěžovateli v tom, že odůvodnění výše uložené pokuty nebylo dostatečné, a to především právě v části týkající se porušení § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách, a proto je nepřezkoumatelné. Magistrát ani žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec neuvedl, jakým způsobem dospěl k pokutě ve výši 100 000 Kč. Na rozdíl od pokuty za porušení písm. a) citovaného ustanovení totiž na tento případ nelze použít hledisko výše předražení jízdného při jedné kontrolní jízdě (ať již v absolutní částce, či v procentuálním vyjádření). Ani obecný odkaz na širokou medializaci předražování jízdného či poškozování dobrého jména hlavního města Prahy nijak neosvětluje úvahu, jíž se správní orgány při stanovení výše pokuty v této části řídily.

[85] Za zcela nelogické pak lze považovat to, že vyšší sankce byla stěžovateli uložena za porušení informační povinnosti (aniž by byly blíže vysvětleny jakékoli důvody k takovému postupu) a menší sankce za skutečné předražení jízdného. Proč považují správní orgány údajně nesprávné informování zákazníků za závažnější než faktické účtování vyšších cen, nelze z odůvodnění jejich rozhodnutí zjistit. Ač lze přisvědčit městskému soudu v tom, že stylistická neobratnost či heslovitost odůvodnění nejsou takovými vadami, pro něž by bylo nutno rozhodnutí správních orgánů rušit, v daném případě mělo být rozhodnutí žalovaného zrušeno pro nepřezkoumatelnost, neboť se v něm nejedná jen o naznačené vady, ale o absenci úvah osvětlujících výši uložené sankce.

[86] Tato stěžovatelova námitka je proto rovněž důvodná.

[87] Stěžovatelova námitka nedostatečnosti odůvodnění výroku o nákladech správního řízení je naopak nedůvodná, protože vyplývá-li tato povinnost i její výše z právních předpisů (§ 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení), pak je uvedení odkazu na tato ustanovení zcela postačující.

V.

Závěr a náklady řízení

[88] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[89] Právním názorem v tomto rozsudku vysloveným je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[90] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. listopadu 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu