



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. L. K.**, zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Charvátova 11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2009, čj. 75/2009-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2011, čj. 10 Ca 375/2009 – 98,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2011, čj. 10 Ca 375/2009 – 98, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2009, čj. 75/2009-190-TAXI/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech soudního řízení částku 15 712 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana Boučka.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009, čj. MHMP 12933/2009/DOP-T/Dc, Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“), uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 5. 2012. Žalobce se měl dopustit tohoto správního deliktu tím, že dne 3. 7. 2008 ve 23:06 hodin na Náměstí Míru 9, Praha 2,

neměl při provozování taxislužby čelně vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby č. 090273 na přístrojové desce vozidla před pravým předním sedadlem spolujezdce, čímž porušil § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 13 písm. d) vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

2. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2009, čj. 75/2009-190-TAXI/3K, žalovaný změnil napadené rozhodnutí k odvolání žalobce tak, že snížil uloženou pokutu na 2000 Kč.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, čj. 10 Ca 375/2009 – 98, zamítl.

4. Z obsahu správního spisu městskému soudu vyplynulo, že fotodokumentace vozidla žalobce byla provedena před tím, než žalobce podepsal oznámení o přestupku. Z tohoto oznámení přitom nebylo patrné, že by žalobce předložil strážníkům městské policie i průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby (dále jen „průkaz o způsobilosti“). Lze důvodně předpokládat, že pokud by tak učinil, trval by na tom, aby tento úkon byl zaznamenán v oznámení o přestupku (s ohledem na údajný konflikt se strážníky).

5. Skutečnost, že oznámení o přestupku bylo založeno do spisu až na základě požadavku žalobce, nepředstavovala vadu řízení před správním orgánem prvního stupně. Byl tak obstarán důkaz, kterého se žalobce domáhal na svou obranu a ke kterému se mohl následně vyjádřit. V takovém postupu nebylo možné spatřovat žalobcem namítanou manipulaci s důkazy.

6. Městský soud neshledal rozpor mezi úředním záznamem, kterým bylo oznámeno dopravnímu úřadu podezření ze spáchání jiného správního deliktu, a oznámením o přestupku. Oba podklady odpovídaly obsahu svědeckých výpovědí strážníků městské policie.

7. Žalobce byl řádně informován o konání výslechu svědků a o možnosti využít svého práva klást svědkům otázky, tohoto práva však nevyužil. Jednání za účelem provedení výslechu svědků bylo řádně nařízeno. Skutečnost, že v protokolech o výslechu svědků nebylo výslovně uvedeno, že výslechy byly provedeny při jednání, nelze považovat za vadu řízení. Protokoly obsahovaly veškeré zákonem předepsané náležitosti.

8. Svědecké výpovědi strážníků městské policie plně odpovídaly ostatním důkazům založeným ve spise. Svědek L. doložil své tvrzení o předchozích kontrolách žalobce úředním záznamem ze dne 17. 6. 2008. Z toho, že jeden ze strážníků odkázal pouze na obsah úředního záznamu, zatímco druhý si pamatoval předmětnou událost lépe, nelze dovozovat nevěrohodnost jejich výpovědí.

9. Městský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku, že správní orgán opomněl položit svědku R. otázku týkající se přítomnosti průkazu o způsobilosti ve vozidle žalobce. Taková otázka by totiž byla návodná. I kdyby svědek potvrdil tuto skutečnost, nemohlo by dojít k vyvrácení pravdivosti ostatních důkazů.

10. V tomto ohledu městský soud uzavřel, že žalovaný hodnotil svědecké výpovědi jednotlivě i ve vzájemné souvislosti s listinnými důkazy a že dostatečně zjistil skutkový stav věci. Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že fotodokumentace prokázala chybějící průkaz o způsobilosti na vymezeném místě ve vozidle.

11. Ve vztahu k námitce nesprávného provedení konfrontace, resp. rekognice, svědka R. městský soud odkázal na vyjádření žalovaného k žalobě. Žalovaný uvedl, že výpověď tohoto svědka není podstatná, protože nebyl přítomen u kontroly vozidla strážníky městské policie. Vytýkaná záměna právních pojmů a způsob jejich zanesení do protokolu nebyly důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud doplnil, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto připomněl, že žalobce podal stížnost na strážníky městské policie až poté, co byl informován o zahájení řízení o správním deliktu. Bezprostředně po konfliktu se strážníky tak neučinil.

12. K námitce rozporu rozhodnutí správních orgánů s § 72 odst. 1 písm. a) správního řádu [patrně myšlen § 71 odst. 2 písm. a), *pozn. NSS*] městský soud uvedl, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo opatřeno sdělením „vypraveno dne 31. 7. 2009, ...“ a že doručenka rozhodnutí žalovaného rovněž obsahovala datum vypravení dne 22. 9. 2009. Žalobce nebyl zkrácen na svých právech, podal včas odvolání i žalobu.

13. Městský soud dále připomněl, že projednání přestupku na úseku bezpečnosti silničního provozu nepatří do působnosti dopravního úřadu, tj. Magistrátu hl. m. Prahy, a proto mu oznámení o přestupku nebylo zasláno a nebylo založeno do správního spisu. Strážníci vyhotovují oznámení o přestupku na formuláři, v případě jiného správního deliktu popisují svá zjištění formou úředního záznamu dodatečně na služebně. Tento úřední záznam slouží jako podnět pro zahájení správního řízení, v jehož rámci se k němu účastník může vyjádřit.

14. K námitce nedostatku pravomoci městské policie provádět „kontrolu“ taxislužby městský soud uvedl následující. Obecní policie není oprávněna vykonávat státní odborný dozor v silniční dopravě podle § 34 ani § 37 zákona o silniční kontrole, a proto se její postupy neřídí zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Z § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, však vyplývá, že obecní, resp. Městská policie hl. m. Prahy je oprávněna odhalovat přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce. Projednávání správních deliktů v silniční dopravě na úseku provozování taxislužby v hl. m. Praze přitom spadá do působnosti Magistrátu hl. m. Prahy (viz § 2 odst. 20 zákona o silniční dopravě).

15. Za této situace činnost strážníků podle § 2 písm. d) zákona o obecní policii plynule přechází k plnění úkolů podle § 2 písm. h) téhož zákona. V případě zjištění přestupku či jiného správního deliktu je městská policie povinna učinit oznámení příslušnému dopravnímu úřadu podle § 10 odst. 2 zákona o obecní policii. Oprávnění vyzvat osobu k předložení dokladů plyne z § 11 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 3 téhož zákona.

16. Podle městského soudu jistě nebylo záměrem zákonodárce „*dehonestovat*“ postavení městské policie tím, že by neměla povinnost oznámit příslušnému správnímu úřadu

podezření ze spáchání jiného správního deliktu. Pravomoci kontrolních orgánů podle zákona o silniční dopravě a pravomoci obecní policie se navzájem nevylučují, nýbrž doplňují. Úřední záznam městské policie proto slouží jako podnět k zahájení správního řízení. Městská policie je při své činnosti vázána zákonem o obecní policii, nikoliv zákonem o státní kontrole.

17. K námitce porušení § 71 správního řádu městský soud uvedl, že nedodržení lhůty pro vydání správního rozhodnutí nebylo způsobeno nečinností správního orgánu. Délka rozhodování se odvíjela i od aktivit žalobce (jednalo se např. o návrh na založení oznámení o přestupku do spisu či návrh výsledku svědka R.), kterému nemohlo být upřeno právo na obhajobu v zájmu rychlosti řízení. Skutečnost, že správní orgán nevydal rozhodnutí ve stanovené (pořádkové) lhůtě, nezpůsobila nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

18. Městský soud rovněž neshledal důvodnou námitku týkající se vady výroku o náhradě nákladů správního řízení. Považoval za dostačující odkaz na § 79 odst. 5 správního řádu.

19. Dále městský soud nepřisvědčil námitce, že správní orgány porušily práva žalobce zakotvená v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Správní orgán prvního stupně provedl žalobcem navržené důkazy a přistoupil i k výsledku strážníků městské policie. Otázky, které kladl svědkům, nebylo možno považovat za návodné, jejich výpovědi si neodporovaly. Právo „dát vyslýchat svědky“ nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán je povinen klást svědkovi takové otázky, které by mu pokládal obviněný. Správní orgán má pouze povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nezúčastnil-li se svědek R. jednání mezi žalobcem a strážníky a o okolnostech tohoto jednání vypovídaly listinné důkazy i fotodokumentace, správní orgán nepochybil, pokud se nezeptal svědka R., zda žalobce měl ve vozidle umístěn průkaz o způsobilosti.

20. Soud nepřistoupil k podání návrhu na zrušení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě Ústavnímu soudu. Tímto ustanovením zákonodárce umožnil správním orgánům určit výši sankce v rámci správního uvážení podle hledisek stanovených v § 36 odst. 2 téhož zákona. Správní uvážení o výši pokuty je nadto přezkoumatelné soudem (§ 65 odst. 3 a § 78 odst. 1 a 2 s. ř. s.), čímž je zajištěna ochrana proti libovůli správního orgánu. Soud je rovněž oprávněn snížit uloženou sankci, nebo od ní upustit. Při ukládání pokuty za více deliktů je třeba vycházet z judikatury, podle které pro správní trestání platí obdobná pravidla jako pro trestní řízení.

21. Městský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku porušení zásady *ne bis in idem*. Připomněl, že odebrání průkazu o způsobilosti je považováno za opatření ve veřejném zájmu na řádném provozování taxislužby. Nejedná se tudíž o „druhý“ postih za totéž jednání. Nadto je nutno odlišovat povinnosti provozovatele taxislužby a řidiče taxislužby. Odebráním průkazu o způsobilosti dochází ke ztrátě způsobilosti řidiče vykonávat určitou práci pro provozovatele taxislužby. Žalobce vystupoval v posuzované věci jako provozovatel taxislužby i jako řidič taxislužby. Rozhodnutí o uložení pokuty neznemožnilo žalobci provozovat taxislužbu a prozatím mu ani nezakázalo pracovat jako

řidič taxislužby. S ohledem na tyto závěry městský soud neposuzoval otázku nepřiměřenosti předmětného zákonného ustanovení.

22. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobce provozoval taxislužbu v době spáchání předmětného deliktu. Vozidlo bylo v této době označeno jako vozidlo taxislužby, žalobce tudíž službu fakticky stále nabízel. Z výpovědi svědka R. navíc vyplynulo, že žalobce si v danou chvíli nebyl jist, zda bude ve výkonu taxislužby pokračovat, či jej ukončí.

23. Konečně městský soud neshledal výši uložené pokuty jako zjevně nepřiměřenou, proto se neuchýlil k postupu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalobce ostatně netvrdil žádnou skutečnost, z níž by bylo možno usuzovat na nepřiměřenost pokuty a její likvidační charakter. Pokuta splnila svoji preventivní funkci a představovala pro žalobce spíše výstrahu.

III.

24. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

25. V první řadě stěžovatel vytkl městskému soudu, že napadený rozsudek mu byl doručen dne 19. 1. 2012, byť byl vydán již dne 19. 10. 2011.

26. Závěr městského soudu, že stěžovatel předložil strážníkům městské policie doklady (včetně průkazu o způsobilosti) až po pořízení fotodokumentace, byl spekulativní. Stěžovatel setrval na stanovisku, že nejprve jej strážníci vyzvali k předložení dokladů a teprve poté si vyfotografovali jeho vozidlo.

27. Dále stěžovatel vytkl městskému soudu, že se nesprávně vypořádal s námitkami týkajícími se vadného hodnocení důkazů a nesprávného zjištění skutkového stavu. Poukázal přitom na nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 268/03 (vztahující se k problematice spravedlivého procesu) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 4 As 10/2006 – 57 (vztahující se k otázce provádění výslechu svědků ve správním řízení; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel zdůraznil, že správní orgán byl podle § 52 správního řádu povinen vyslechnout svědka R. k věci, tzn. položit mu otázky týkající se předmětu řízení. Za nepřipadné stěžovatel považoval tvrzení městského soudu, že otázka týkající se přítomnosti průkazu o způsobilosti ve vozidle stěžovatele by byla návodná. Za návodnou by pak bylo třeba považovat jakoukoliv otázku vztahující se ke stěžovateli či jeho vozidlu. Městskému soudu rovněž nepříslušelo hodnotit, zda by odpověď svědka na uvedenou otázku mohla vyvrátit pravdivost ostatních důkazů. Soud totiž není oprávněn hodnotit důkazy, které nebyly provedeny, a proto je odmítat [srov. rozsudek ze dne 20. 1. 2006, čj. 2 As 2/2005 – 62 (zřejmě myšlen čj. 4 As 2/2005 – 62, pozn. NSS), č. 847/2006 Sb. NSS].

28. Za nepřipustnou stěžovatel považoval i „*bagatelizaci rozporů v provedených důkazech*“ ze strany soudu, který hodnotil výpovědi strážníků jako věrohodné a ztotožnil se s obsahem úředního záznamu, ke kterému se stěžovatel nemohl vyjádřit, protože byl

vyhotoven v jeho nepřítomnosti. Jako důkaz nemohl být použit ani úřední záznam ze dne 17. 6. 2008 sepsaný jinými strážníky, kteří nebyli vyslechnuti. Tento záznam popisoval údajnou událost, která se stěžovatelem nebyla nikdy projednána.

29. Dále stěžovatel namítal nedostatek oprávnění strážníků městské policie provádět kontrolu taxislužby podle zákona o silniční dopravě. Výkon této kontroly je svěřen subjektům taxativně vyjmenovaným v § 34 a § 37 odst. 1 téhož zákona, mezi něž Městská policie hl. m. Prahy nepatří, a je upraven zákonem o státní kontrole. „Kontrola“ provedená strážníky městské policie se však neřídila pravidly zakotvenými v zákoně o státní kontrole, zejména o ní nebyl sepsán protokol [*a contrario* § 12 odst. 2 písm. e) zákona o státní kontrole].

30. Podle stěžovatele jsou strážníci městské policie ve smyslu § 2 písm. h) zákona o obecní policii oprávněni odhalovat delikty, které se staly. Nemohou provádět kontrolu proto, aby teprve zjistili, zda se určitý delikt stal či mohl stát (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 789/06).

31. Odkaz na § 11 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 3 zákona o obecní policii, ze kterého městský soud dovozoval oprávnění strážníka vyzvat stěžovatele k předložení dokladů, představoval obcházení zákona. Podání vysvětlení totiž musí předcházet poučení o právu odeprít podání vysvětlení a o právu na náhradu hotových výdajů (§ 11 odst. 4, 5, 6, 7 a 8 téhož zákona). O tomto úkonu je třeba rovněž vyhotovit zápis (§ 11 odst. 10 téhož zákona). Těmto povinnostem městská policie nedostála. Městský soud se tudíž dopustil nepřipustného extenzivního výkladu v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*.

32. K tvrzení městského soudu, že nepochybně nebylo záměrem zákonodárce „dehonestovat“ postavení městské policie tím, že by neměla povinnost oznámit podezření ze spáchání jiného správního deliktu příslušnému správnímu úřadu, stěžovatel uvedl, že za rozhodné je třeba považovat to, co zákonodárce skutečně vyslovil v zákoně, nikoliv to, co vyslovit chtěl. Zdůraznil, že nezpochybňoval oprávnění městské policie oznámit příslušnému orgánu podezření ze spáchání správního deliktu. Zpochybňoval pouze pravomoc městské policie provádět „kontrolu“, kterou se prověřuje, zda se delikt stal či mohl stát.

33. Městský soud rovněž nesprávně posoudil právní otázku týkající se porušení zásady *ne bis in idem*. Stěžovatel setrval na stanovisku, že § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě umožňuje správnímu orgánu libovůli při ukládání sankce, je v rozporu s požadavkem přiměřenosti a předvídatelnosti práva a nerespektuje zásadu zákazu dvojího trestání. Za nepřiměřenou je třeba považovat i právní úpravu, podle níž se stěžovatel stává osobou nespolehlivou ve smyslu § 9 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě, byť mu byla uložena pokuta pouze ve výši 2000 Kč. Rozhodnutí o uložení pokuty podle § 35 odst. 3 písm. h) téhož zákona implicitně obsahuje další sankci v podobě faktického zákazu činnosti na dobu tři let. Řízení, jehož výsledkem je odebrání průkazu o způsobilosti, má zjevně sankční charakter. V této souvislosti stěžovatel poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 16. 6. 2009 ve věci Ruotsalainen proti Finsku, stížnost č. 13079/03, rozsudek ze dne 8. 6. 1976 ve věci Engel proto Nizozemí, stížnosti č.

5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, a rozsudek velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci Sergey Zolotukhin proti Rusku, stížnost č. 14939/03).

34. Stěžovatel nesouhlasil se způsobem, jakým městský soud vypořádal námitku nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí, která souvisela s úvahou stěžovatele o zániku společenské nebezpečnosti správního deliktu. Stěžovatel byl přesvědčen, že došlo k překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, a tato okolnost měla být zohledněna při uložení sankce (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1305/09, a ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09, které lze analogicky použít i v oblasti správního trestání).

35. Městský soud neověřil tvrzení stěžovatele, že sdělení „Vypraveno dne:“ nebylo vyznačeno na rozhodnutích ani obálkách, ve kterých správní orgány doručovaly svá rozhodnutí. Stěžovatel připustil, že toto pochybení nelze považovat za vadu, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí, vypovídá však o „procesní čistotě řízení“.

36. Stěžovatel setrval na názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ukládající povinnost nahradit náklady správního řízení je v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu. Výši nákladů správního řízení totiž neurčuje § 79 odst. 5 správního řádu, nýbrž vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Odkaz na tuto vyhlášku v odůvodnění rozhodnutí podle stěžovatele nepostačoval.

37. Městský soud provedl formalistický výklad práva, pokud tvrdil, že stěžovatel provozoval taxislužbu i v době spáchání správního deliktu. Účelem povinnosti provozovatele taxislužby vystavit průkaz o způsobilosti je poskytnutí některých informací potenciálnímu zákazníkovi. Nebylo proto zřejmé, komu by měl stěžovatel poskytovat informace, pokud se ve vozidle žádný zákazník nenacházel a stěžovatel nenabízel taxislužbu.

38. Konečně se městský soud nesprávně vypořádal s návrhem stěžovatele na moderaci pokuty, resp. upuštění od jejího uložení. Městský soud zcela odhlédl od skutečnosti, že uložená sankce (pokuta ve výši 2000 Kč) má nepřiměřený druhotný následek spočívající v odebrání průkazu o způsobilosti na dobu tří let. V tomto ohledu stěžovateli hrozila nenahraditelná újma, následky správního rozhodnutí pro něj měly likvidační charakter a zasahovaly do jeho základních práv a svobod.

IV.

39. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

40. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

41. Kasační stížnost je důvodná.

42. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné nejprve vyjasnit, zda je Městská policie hl. m. Prahy oprávněna odhalovat správní delikty v silniční dopravě na úseku taxislužby v hl. m. Praze.

43. Z § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2010 vyplývá, že státní odborný dozor v silniční dopravě na úseku taxislužby v hl. m. Praze vykonává Magistrát hlavního města Prahy, tj. orgán hl. m. Prahy (§ 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). Obce, tedy i hl. m. Praha, mohou svěřit zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci své působnosti a plnění některých dalších úkolů městské policii (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Mezi pravomoci obecní policie kromě jiného patří i oprávnění odhalovat přestupky a jiné správní delikty [srov. § 2 písm. h) téhož zákona]. Rozsah přestupků a jiných správních deliktů, které obecní policie může odhalovat, není zákonem o obecní policii nijak omezen.

44. Z uvedených ustanovení nelze dovodit, že by zákonodárce chtěl Městské policii hl. m. Prahy zapovědět odhalování správních deliktů na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě. Zdejší soud byl naopak přesvědčen, že toto oprávnění vychází ze samotného smyslu existence obecní, resp. městské policie, kterou obec zřizuje zejména k zajištění veřejného pořádku na svém území. Přirozenou součástí tohoto poslání může být snaha o odhalení přestupků a jiných správních deliktů. Městská policie je ostatně k této činnosti specificky personálně i technicky vybavena (srov. např. předpoklady pro výkon povolání strážníka obecní policie, oprávnění strážníků zahrnující možnost použití donucovacích prostředků a služební zbraně, atp.).

45. Pravomoc městské policie je však dána pouze potud, že strážníci mohou správní delikty odhalovat. Projednat a rozhodnout věc může jenom příslušný dopravní úřad (v posuzované věci Magistrát hl. m. Prahy), kterému strážníci musí oznámit svá zjištění a podezření (viz § 10 odst. 2 zákona o obecní policii).

46. Dále je třeba zodpovědět otázku, podle jakých procesních pravidel se má řídit postup městské policie při odhalování správních deliktů podle zákona o silniční dopravě. Nejprve je nutno připomenout, že tato činnost je jednou ze součástí státního odborného dozoru, jehož výkon je svěřen zákonem o silniční dopravě primárně dopravnímu úřadu, tj. Magistrátu hl. m. Prahy. Jak však bylo naznačeno výše, není vyloučeno, aby správní delikty odhalovala i městská policie.

47. Již v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004 – 53, č. 852/2006 Sb. NSS, zdejší soud vyslovil, že „[d]opravní úřady jsou při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávaného nad dopravci podle § 34 zákona o silniční dopravě povinny postupovat mimo jiné také podle zákona o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon o silniční dopravě sám nezmiňuje, vyplývá z ustanovení § 2 písm. d) a § 4 zákona o státní kontrole.“ Na zákon o státní kontrole odkazuje i vyhláška č. 522/2006 Sb., o státním odborném dozoru a kontrolách v silniční dopravě. Podle § 2 odst. 3 této vyhlášky kontrolní orgán postupuje při výkonu kontrolní činnosti podle zvláštního právního předpisu, tj. zákona o státní kontrole.

48. Nejvyšší správní soud nepochyboval, že i městská policie je povinna postupovat při odhalování správních deliktů v silniční dopravě, tj. *de facto* při výkonu státního odborného dozoru, v souladu se zákonem o státní kontrole. Neexistuje legitimní důvod, kvůli němuž by zákonodárce zamýšlel činit procesní rozdíly mezi obdobnou činností vykonávanou úředníky Magistrátu hl. m. Prahy a městskou policií. Procesní garance zakotvené v zákoně o státní kontrole musí být zajištěny vždy při výkonu státního odborného dozoru, ať už je prováděn jakýmkoliv subjektem. Pokud tedy městská policie vykonává působnost dopravního úřadu, je povinna řídit se zákonem o státní kontrole stejně jako ostatní orgány vystupující v pozici tohoto úřadu.

49. Zákon o státní kontrole vymezuje povinnosti, které kontrolní pracovníci musí dodržovat během výkonu státní kontroly (viz § 12 odst. 2 tohoto zákona). Za stěžejní zdejší soud považuje zejména povinnost pořídit protokol o výsledcích kontroly. Protokol obsahuje především popis zjištěných skutečností včetně nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Podle § 16 zákona o státní kontrole platí, že kontrolní pracovník je povinen seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu a předat jí jeho stejnopis, přičemž kontrolovaná osoba stvrdí seznámení s protokolem a jeho převzetí svým podpisem. Kontrolovaná osoba může podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem (§ 17 téhož zákona).

50. Z obsahu správního spisu je patrné, že strážníci městské policie nedostáli povinnostem vymezeným v zákoně o státní kontrole, byť vykonávali působnost dopravního úřadu. Během kontroly nepořídili protokol, který by náležitě popsal zjištěné podezření ze spáchání správního deliktu, ani okolnosti, za kterých k němu došlo. Stěžovatel nebyl seznámen na místě s výsledky provedené kontroly, ke zjištěním strážníků se nemohl vyjádřit. Jediným výstupem provedené kontroly byl úřední záznam, který ovšem nenaplnil shora uvedené obsahové a formální náležitosti protokolu.

51. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že strážníci městské policie provedli kontrolu v rozporu se zákonem o státní kontrole, čímž byl stěžovatel výrazně zkrácen na svých procesních právech. Výsledek této kontroly se pak jen stěží mohl stát přesvědčivým podkladem pro zahájení správního řízení a jeho určujícím důkazním prostředkem. Nezákonnost kontroly založila nezákonnost celého navazujícího správního řízení (srov. rozsudek ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 11/2009 – 66).

52. K otázce věrohodnosti svědeckých výpovědí strážníků městské policie je třeba uvést následující. Judikatura zdejšího soudu vychází z předpokladu, že obecně není důvodné pochybovat o pravdivosti tvrzení policisty, resp. strážníka, protože na rozdíl od obviněného z přestupku nemá na věci nebo jejím výsledku jakýkoliv zájem. Vykonává pouze svoji povinnost, při níž je vázán závazkem, aby osobám v souvislosti s jeho činností nevznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem (viz § 6 odst. 1 zákona o obecní policii). U obviněného z přestupku je naopak přirozené a pochopitelné, že ve věci není nestranný a tvrdí pouze takové skutečnosti, které jsou mu ku prospěchu. Je tedy spíše pravděpodobné, že policista či strážník jako úřední osoba tvrdí takové skutečnosti, o jejichž pravdivosti je přesvědčen. Při kolizi tvrzení obviněného z přestupku a policisty je

zpravidla věrohodnější svědectví policisty, resp. strážníka. Za této situace je správní orgán povinen řádně popsat důkazní postup a logicky i věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se vypořádal s rozpory ve výpovědích obviněného a policisty a z jakých důvodů uvěřil jedné z vzájemně protichůdných skutkových verzí (srov. např. rozsudky ze dne 27. 9. 2007, čj. 4 As 19/2007 – 114, ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 97/2011 – 52, či ze dne 2. 5. 2012, čj. 8 As 100/2011 – 70, ze dne 25. 7. 2006, čj. 6 As 47/2005 – 84).

53. Nejvyšší správní soud opakovaně zpochybnil i výpovědi policistů či strážníků (viz např. rozsudek ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 83/2010 – 63). V některých případech totiž nemusí být splněn shora uvedený výchozí předpoklad nezaujatosti a nestrannosti strážníka a jeho svědeckou výpověď nelze vnímat jako nezpochybnitelný důkaz. Pro založení pochybnosti o pravdivosti tvrzení strážníka by však měly existovat konkrétní důvody (viz rozsudek čj. 8 As 100/2011 – 70).

54. Zdejší soud uzavřel, že v posuzované věci se takový důvod vyskytl. Spočíval v zásadním rozporu mezi obsahem oznámení o přestupku, který strážníci sepsali se stěžovatelem na místě samém, a obsahem úředního záznamu, který strážníci vyhotovili v nepřítomnosti stěžovatele a který se následně stal podkladem pro zahájení správního řízení. K oznámení o přestupku stěžovatel uvedl, že „[n]a výše uvedeném místě jsem zastavil proto, že se mi udělalo nevolno a musel jsem tedy neprodleně zastavit vozidlo, abych někoho neohrozil.“ V úředním záznamu strážníci zdůvodnili zastavení stěžovatele v působnosti dopravní značky zákaz zastavení tak, že podle svých slov zde čekal na zákazníky. Úřední záznam se tedy výrazně odlišuje od obsahu oznámení o přestupku. Během výslechu dne 10. 6. 2009 strážník J. L. odpověděl na otázku, jak stěžovatel vysvětlil, proč stojí na zakázaném místě, tak, že „nejdříve nám řidič sdělil, že čeká na zákazníky, poté do oznámení o dopravním přestupku se vyjádřil, že je mu nevolno a když mu byla nabídnuta lékařská pomoc, tuto odmítl s tím, že je mu dobře.“ Neuvedl však, proč se tvrzení stěžovatele týkající se jeho nevolnosti neobjevilo v úředním záznamu.

55. V tomto směru zdejší soud spatřuje pochybení správního orgánu prvního stupně, který se měl dotázat svědků (strážníků) na důvody shora přestřeleného rozporu. Nesoulad mezi oznámením o přestupku a úředním záznamem byl závažnou skutečností týkající se věrohodnosti svědků, proto se měl správní orgán pokusit zjistit příčinu tohoto rozporu z úřední povinnosti. Vzhledem k tomu, že tento nesoulad nebyl ve správním řízení nijak vysvětlen, Nejvyšší správní soud uzavřel, že v posuzované věci nebyla potvrzena nezaujatost a nestrannost strážníků. V jejich postupu naopak bylo možno vysledovat náznaky snahy objevit u stěžovatele jiné snadněji prokazatelné porušení zákona. Postih za přestupek spočívající v porušení zákazu zastavení, který strážníci projednávali se stěžovatelem na místě samém, se totiž zdál být důkazně nejistý vzhledem k tvrzené nevolnosti stěžovatele.

56. Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán prvního stupně nesprávně hodnotil provedené důkazy. Vycházel z úředního záznamu pořízeného strážníky městské policie, který byl výsledkem nezákonné státní kontroly. Vycházel rovněž ze svědeckých výpovědí strážníků, jejichž věrohodnost byla zpochybněna, resp. nebyl vyvrácen její nedostatek. Toto nesprávné hodnocení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Žalovaný ani městský soud nezhojili uvedené pochybení správního orgánu prvního stupně, a rovněž zatížili svá rozhodnutí nezákonností.

57. Zdejší soud přisvědčil stěžovateli rovněž v tom, že závěry městského soudu ohledně průběhu kontroly stěžovatele byly spekulativní. Městský soud považoval za prokázané, že strážníci fotografovali vozidlo stěžovatele před tím, než stěžovatel podepsal oznámení o přestupku. Z tohoto dokumentu nevyplývalo, že by stěžovatel předložil strážníkům i průkaz o způsobilosti. Městský soud dovodil, že pokud by tak stěžovatel učinil, nepochybně by trval na zaznamenání této skutečnosti do oznámení o přestupku s ohledem na tvrzený konflikt se strážníky.

58. Nejvyšší správní soud byl přesvědčen, že k tomuto kategorickému závěru nelze na základě obsahu správního spisu dospět. Z oznámení o přestupku (jako jediného na místě sepsaného záznamu) jednoznačně vyplývá, že strážníci projednávali se stěžovatelem pouze podezření ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 31. 7. 2011, které mělo spočívat v porušení dopravní značky V 13a + B 38 s dodatkovou tabulkou (mimo vozy ND – KDŽ). Obsahu oznámení o přestupku odpovídalo i stanovisko stěžovatele, že se dozvěděl o tvrzeném podezření ze spáchání správního deliktu podle zákona o silniční dopravě až z oznámení o zahájení správního řízení. Nevěděl-li stěžovatel, že s ním bylo projednáváno i podezření ze spáchání jiného správního deliktu, neměl důvod trvat na tom, aby v oznámení o přestupku bylo uvedeno, že předal strážníkům i průkaz o způsobilosti. Oznámení o přestupku se týkalo pouze přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zákona o přestupcích, nikoliv správního deliktu podle zákona o silniční dopravě. Ostatně ani strážníci městské policie netvrdili, že by stěžovateli oznámili podezření ze spáchání jiného správního deliktu a záměr sepsat úřední záznam, který se následně stane podkladem pro zahájení správního řízení.

59. Nejvyšší správní soud proto dovodil, že na základě dokumentů obsažených ve správním spisu, tvrzení stěžovatele a svědeckých výpovědí městský soud nemohl postavit najisto, jak přesně vypadal průběh jednání mezi stěžovatelem a strážníky. Jinými slovy, nebylo možné s jistotou říci, zda stěžovatel předal strážníkům průkaz o způsobilosti před provedením fotodokumentace, nebo až po něm. Městský soud se tedy dopustil pochybení spočívajícího v nesprávném hodnocení důkazů.

60. Nejvyšší správní soud naopak nepovažoval za pochybení, že správní orgán prvního stupně nepoložil svědku R. otázku týkající se přítomnosti průkazu o způsobilosti na přístrojové desce vozidla. Přípisem ze dne 18. 5. 2009, čj. MHMP 427270/2009/DOP-T/Dc, správní orgán prvního stupně informoval stěžovatele o nařízeném ústním jednání, v jehož rámci byli vyslechnuti svědci. Stěžovatel tudíž měl možnost v souladu se zásadou *vigilantibus iura* hájit svá práva a zeptat se svědka R. na otázky, které považoval za důležité pro projednávanou věc. Nelze přičítat k tíži správního orgánu, že tak neučinil. Stěžovateli však lze přisvědčit potud, že otázku, zda se průkaz o způsobilosti řidiče nacházel ve vozidle stěžovatele, by bez dalšího nebylo možno považovat za návodnou. Pokud by tato otázka byla řádně položena, nepochybně by nemusela navádět vyslýchaného svědka k určité odpovědi.

61. Zdejší soud se dále přiklonil k názoru městského soudu, že stěžovatel formálně provozoval taxislužbu i v době spáchání správního deliktu. Podle § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě platí, že provozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby vozidlo taxislužby bylo při výkonu taxislužby, kterým se rozumí nabízení nebo vykonávání přepravních služeb, označeno střešní svítilnou s nápisem „TAXI“. Vozidlo, které je opatřeno touto svítilnou, není přípustné využívat k provozování jiného druhu silniční dopravy bez jejího zakrytí. Pokud řidič neprovozuje taxislužbu, musí střešní svítilnu (a další označení povinná pro vozidlo taxislužby) sejmout, případně ji zakrýt neprůhledným krytem mechanicky upevněným na střešní svítilně (§ 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000, srov. též rozsudky ze dne 29. 1. 2010, čj. 5 Afs 37/2009 – 74, či ze dne 14. 4. 2011, čj. 1 Afs 47/2010 – 79). Z fotodokumentace, kterou strážníci městské policie pořídili v průběhu kontroly stěžovatele, je zřejmé, že vozidlo stěžovatele bylo označeno jako vozidlo taxislužby ve smyslu právě uvedených ustanovení. Ani stěžovatel netvrdil opak. Jakkoliv zdejší soud nevylučuje, že stěžovateli mohlo být v době tvrzeného spáchání správního deliktu nevolno a taxislužbu ve skutečnosti nechtěl nabízet, pro nezúčastněného pozorovatele, tj. potenciálního zákazníka, vozidlo stále vystupovalo jako vozidlo taxislužby. Svítilna byla viditelně umístěna na střeše vozidla a nebyla nijak zakryta, vozidlo bylo opatřeno veškerými označeními povinnými pro vozidlo taxislužby (srov. § 12 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000). Lze proto uzavřít, že stěžovatel provozoval taxislužbu ve smyslu zákona o silniční dopravě i ve chvíli tvrzeného spáchání správního deliktu.

62. Zdejší soud nepřisvědčil ani stížní námitce, že právní úprava ukládání sankcí za porušení povinností na úseku provozování taxislužby je v rozporu se zásadou zákazu dvojího trestání.

63. Podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční kontrole platí, že dopravní úřad uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který poruší § 21 tohoto zákona, tj. povinnosti na úseku provozování taxislužby. Řidič vozidla taxislužby, který se v průběhu posledních tří let dopustil jednání, za něž byla provozovateli taxislužby pravomocně uložena sankce za porušení právních předpisů souvisejících s provozováním silniční dopravy, se nepovažuje za spolehlivou osobu [§ 9 odst. 3 písm. e) téhož zákona]. Zjistí-li dopravní úřad, že osoba řidiče nesplňuje podmínku bezúhonnosti či spolehlivosti, rozhodne o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby (§ 21 odst. 9 téhož zákona).

64. Stěžovatel vystupoval v posuzované věci jako provozovatel taxislužby i jako řidič vozidla taxislužby. Jako provozovateli taxislužby mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, následně žalovaným snižena na 2000 Kč za porušení § 21 zákona o silniční dopravě. Automatickým důsledkem této sankce byla ztráta spolehlivosti stěžovatele jako řidiče vozidla taxislužby. Pokud dopravní úřad zjistí, že stěžovatel již nesplňuje podmínku spolehlivosti, rozhodne o odebrání jeho průkazu o způsobilosti.

65. Řízení o odebrání průkazu o způsobilosti a řízení o uložení sankce jsou přitom samostatná správní řízení. Souvisejí spolu pouze do té míry, že výsledek řízení o uložení sankce je výchozím předpokladem pro odebrání průkazu o způsobilosti. Námitky, které se týkají zásady zákazu dvojího trestání, tj. směřující proti neoprávněnosti a nesprávnosti odebrání průkazu o způsobilosti, tedy spíše spadají do onoho navazujícího správního řízení. I z tohoto důvodu městský soud nemohl zohledňovat při úvahách o

moderaci pokuty za předmětný správní delikt i její druhotný následek, tj. odebrání průkazu o způsobilosti. V posuzovaném správním řízení totiž správní orgány uložily jedinou sankci - pokutu ve výši 10 000 Kč, resp. 2000 Kč. O odebrání průkazu o způsobilosti nerozhodovaly a zatím ani rozhodovat nemohly. Nejvyšší správní soud přesto považuje za vhodné na tomto místě vysvětlit, jakou povahu má odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby a zda představuje porušení zásady *ne bis in idem*.

66. Judikatura správních soudů obecně vychází z předpokladu, že tato zásada se uplatňuje i ve správním trestání (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003 – 44, č. 1038/2007 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010 – 74). Její význam spočívá v tom, že nikdo nemůže být potrestán dvakrát pro stejný skutek. Předpoklady pro její uplatnění jsou proto následující: (1) musí se jednat o stejný skutek, tj. musí být dána totožnost skutku (k této otázce viz např. rozsudek ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011 – 163), (2) musí být dána totožnost pachatele, a (3) musí se jednat o druhé řízení, resp. trest. V posuzované věci Nejvyšší správní soud nepochyboval o naplnění prvních dvou předpokladů, byl však přesvědčen, že odebrání průkazu o způsobilosti není trestem.

67. K tomuto názoru se přiklonil již v rozsudku čj. 7 As 11/2009 – 66, v němž vyslovil, že „[o]debrání tohoto průkazu proto není typickou sankcí, ale zákonem stanoveným opatřením, jehož smyslem je zabránit konkrétnímu řidiči nerespektujícímu zákonem stanovené povinnosti v dalším výkonu taxislužby, ať již u stávajícího či u jiného provozovatele taxislužby.“

68. Odebrání průkazu o způsobilosti tedy není sankcí *stricto sensu*. Je třeba jej spíše vnímat jako administrativní opatření, jehož smyslem je zajistit, aby taxislužbu vykonávali pouze řidiči, kteří respektují své zákonné povinnosti. Zdejší soud nezpochybňuje, že faktické znemožnění výkonu povolání řidiče vozidla taxislužby na dobu tří let bez ohledu na závažnost spáchaného deliktu je přísným opatřením. Je však odrazem významu, který zákonodárce přikládá zájmu na řádném výkonu taxislužby. Jedná se totiž o službu, která zajišťuje silniční dopravu pro cizí potřeby spočívající zejména v přepravě osob, musí být proto vykonávána bezpečně, kvalifikovanými a spolehlivými řidiči.

69. Na podporu právě uvedeného lze doplnit, že odebrání průkazu o způsobilosti je jistou obdobou zápisu bodů do registru řidičů, který je automatickým druhotným následkem spáchání některých přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu [srov. § 123a a násl. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)]. Dosažení určitého počtu bodů v registru řidičů vede ke znemožnění výkonu řidičského oprávnění (§ 123c zákona o silničním provozu), což může být obdobně jako odebrání průkazu o způsobilosti vnímáno jako další „postih“ za správní delikt. Ani tzv. „trestné“ body však Nejvyšší správní soud nepovažuje za sankci za přestupek, nýbrž za „administrativní opatření ohodnocující nebezpečnost spáchaného přestupku a registrující jeho spáchání“ (rozsudek ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 5/2005 – 63). Ačkoliv zdejší soud připustil, že teorie a praxe není v tomto ohledu jednotná a její část se přiklání k názoru, že se jedná o jistou formu trestu nebo opatření „sui generis“, názor vyslovený v rozsudku čj. 4 As 5/2005 – 63 nepopřel (rozsudek ze dne 2. 8. 2012, čj. 3 As 66/2012 – 32).

70. Zdejší soud rovněž nesouhlasil s názorem stěžovatele, že § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě umožňuje správnímu orgánu libovůli při ukládání sankce, je v rozporu se zásadami přiměřenosti a předvídatelnosti práva. Zprvce, správní orgán je při své úvaze omezen maximální výší pokuty, kterou může uložit (viz § 35 odst. 3 věta první téhož zákona). Zadruhé, správní orgán je při stanovení výše pokuty vázán § 36 odst. 2 tohoto zákona, tj. musí přihlížet k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Zatřetí, stanovení výše pokuty je předmětem volného správního uvážení správního orgánu, které může být podrobeno soudnímu přezkumu. Soud může napravit případné excesy správního orgánu z mezí správního uvážení, případně může zasáhnout tam, kde bylo správní uvážení zneužito (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (viz rozsudek ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003 – 48, obdobně též např. rozsudek ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004 – 55). Právní řád tedy nastavuje mantinely, ve kterých se mohou pohybovat úvahy správního orgánu o výši sankce, a pamatuje i na nástroje, kterými může být napraveno jejich případné překročení. Lze dodat, že stanovení výše pokuty v rámci správního uvážení není ve správním právu ojedinělým jevem [srov. např. § 54 a § 55 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), § 35 zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, či § 60 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů].

71. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že správní orgány měly při stanovení výše sankce přihlížet také k délce správního řízení, které vedlo k uložení pokuty. Podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě platí, že správní orgán přihlíží při stanovení výše pokuty k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Délku správního řízení nemůže zohledňovat ani prostřednictvím analogického uplatnění pravidla trestního práva, podle kterého se do výše trestu promítá případně nepřiměřená délka trestního řízení ve smyslu § 39 odst. 3 trestního zákoníku. Je třeba připomenout, že o analogii se jedná v tom případě, kdy se na určitou situaci přímo právním předpisem neupravenou užije ustanovení určitého právního předpisu, které na ni přímo nedopadá, ale které je svým obsahem nejbližší. Podmínkou využití analogie je proto určitá mezera v zákoně, kterou je potřeba vyplnit (viz např. rozsudek ze dne 1. 3. 2006, čj. 2 As 21/2005 – 72). Uvedená „mezera“ se ovšem v zákoně o silniční dopravě nevyskytuje. Tento zákon naopak výslovně upravuje, k jakým skutečnostem správní orgán musí přihlížet při stanovení výše sankce. Analogické použití norem trestního práva proto nepřipadá v úvahu. Již na okraj tento soud podotýká, že v posuzované věci nebylo možné u řízení stěžovatele hovořit o jeho nepřiměřené délce.

72. Ve vztahu k námitce rozporu výroku o náhradě nákladů řízení s § 68 odst. 2 správního řádu je třeba uvést, že tento výrok by bylo možné považovat za bezvadný, pokud by obsahoval i odkaz na § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. Podle § 68 odst. 2 správního řádu se totiž ve výrokové části uvedou kromě jiného právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. V posuzované věci byl ve výroku rozhodnutí zmíněn pouze § 79 odst. 5 správního řádu, odkaz na vyhlášku č. 520/2005 Sb. se vyskytl až v odůvodnění. Bylo-li by toto pochybení jedinou vadou rozhodnutí správního orgánu, nemohlo by

způsobit jeho nezákonnost. Z rozhodnutí jako celku totiž bylo seznatelné, podle jakých právních ustanovení správní orgán prvního stupně rozhodoval o nákladech řízení.

73. Nejvyšší správní soud považoval za dostatečný způsob, jakým se městský soud vypořádal s námitkou nedodržení lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zahájeno dne 2. 10. 2008, kdy bylo stěžovateli doručeno oznámení o zahájení řízení (viz § 46 odst. 1 správního řádu), a ukončeno dne 27. 7. 2009, kdy bylo vydáno rozhodnutí o uložení pokuty. Správní řízení v prvním stupni tedy trvalo necelých 10 měsíců. Skutečnost, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě předvídané v § 71 odst. 3 správního řádu, bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu jsou totiž pouze pořádkové. Jejich překročení představuje vadu správního řízení, nikoliv však natolik vážnou, že by vedla ke zrušení rozhodnutí z důvodu nezákonnosti (viz např. rozsudek ze dne 4. 6. 2009, čj. 3 Ads 34/2008 – 74). Nadto lze podotknout, že pokud se stěžovatel cítil dotčen průtahy v řízení, mohl uplatnit prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu. V úvahu připadalo především podání podnětu k ochraně proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, případně podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

74. Konečně zdejší soud nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že městský soud neověřil tvrzený rozpor rozhodnutí správních orgánů s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, protože neobsahovala sdělení „Vypraveno dne:“. Městský soud řádně vypořádal tuto námitku, když uvedl, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo opatřeno sdělením „vypraveno dne 31. 7. 2009, ...“ a že doručenka rozhodnutí žalovaného rovněž obsahovala datum vypravení dne 22. 9. 2009.

75. Dalšími námitkami týkajícími se procesních pochybení městského soudu (zejména tvrzeného opožděného doručení napadeného rozsudku) se zdejší soud již nezabýval, protože kromě rozsudku městského soudu zrušil také rozhodnutí žalovaného, kterému vrátil věc k dalšímu řízení. Vypořádání těchto námitek by nemělo pro další řízení před žalovaným žádný význam.

76. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

77. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou. Náhrada nákladů celého soudního řízení byla tedy přiznána úspěšnému stěžovateli. Jejich výše je představována zaplaceným soudním poplatkem za podání žaloby (2000 Kč) a za podání kasační stížnosti (5000 Kč) a dále

odměnou zástupce stěžovatele za celkem tři úkony právní služby po 2100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, písemné podání městskému soudu ve věci samé (replika žalobce k vyjádření žalovaného ze dne 12. 4. 2010) a podání kasační stížnosti – § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náhrada nákladů za podání žalobce ze dne 8. 12. 2009 stěžovateli nebyla přiznána, neboť toto podání pouze citovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a § 73 s. ř. s. a postrádalo jakoukoliv právní argumentaci, nejednalo se tedy o účelně vynaložený náklad řízení. K takto vypočtené odměně v celkové výši 6300 Kč je pak nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy částku 900 Kč. Takto vypočtená odměna a náhrada hotových výdajů byla dále zvýšena o částku 1512 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele povinen odvést podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Celková výše přiznaných nákladů řízení tedy činí 15 712 Kč.

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

V Brně 22. března 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu