



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. Š.**, zast. Mgr. Monikou Zatloukalovou, advokátkou, se sídlem Veleslavínova 7, Olomouc, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2013, č. j. 1 A 35/2012 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 4. 2012, č. j. MHMP 501224/2012, sp. zn. S MHMP 218626/2012 DOP-TAX, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru občansko – správního (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 1. 2012, č. j. MCP8 009337/2012, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále též „zákon o přestupcích“), kterého se dopustil tím, že dne 3. 9. 2011, kolem 17:50 hod. před hotelem Hilton Prague v Praze 8, Pobřežní 1, jako řidič vozidla taxislужby tov. zn. Ford Galaxy, registrační značky X, odmítl strážníkům Městské policie

hl. m. Prahy předložit doklady, které podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále též „zákon o silniční dopravě“), musí být při provozování taxislužby ve vozidle, tj. doklad o oprávnění k provozování taxislužby, uživatelskou a evidenční knihu taxamtru, doklad o zařazení vozidla do evidence vozidel taxislužby, průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby, osvědčení hl. m. Prahy o úspěšně vykonané zkoušce řidiče taxislužby, záznamy o provozu vozidla a záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, přestože byl k jejich předložení vyzván podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii a neumožnil tak hlídce Městské policie provést kontrolu těchto dokladů. Správní orgán prvního stupně za tento přestupek žalobci podle § 23 odst. 2 zákona o přestupcích uložil pokutu ve výši 8 000 Kč a dále mu podle § 79 odst. 1 téhož zákona a § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb. uložil povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí nepřisvědčil odvolacím námitkám žalobce. K námitce, podle které správní orgán prvního stupně pochybil, neboť v protokolu z druhého ústního jednání vyhotoveného před vydáním rozhodnutí předjímal následně vydané rozhodnutí (uložení pokuty a rozhodnutí o nákladech řízení) žalovaný uvedl, že v předmětném protokolu nic takového není uvedeno a jedná se o zřejmý omyl žalobce. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobce, že kontrola provedená městskou policií byla nezákonná, neboť měla být provedena podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Žalobce v této souvislosti vyjádřil přesvědčení, že měl zákonnou možnost odmítnout předložení požadovaných dokladů. Žalovaný poukázal na ustanovení § 2 písm. h), § 10 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii a konstatoval, že povinnost předložit doklady je výslovně uvedená v zákoně o obecní policii, žalobci nebylo upřeno žádné právo a postup strážníků městské policie i správního orgánu prvního stupně byl v souladu s právními předpisy. Žalovaný dále shledal, že výše pokuty byla správním orgánem prvního stupně dostatečně zdůvodněna. K poukazu žalobce na stanovisko Veřejného ochránce práv žalovaný uvedl, že závěry vyplývající z jeho stanoviska nelze v posuzované věci uplatnit, neboť kontrola byla strážníky provedena podle zákona o obecní policii. Nebyla tedy prováděna státní kontrola, na kterou lze vztáhnout § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž v první řadě namítal, že ke kontrole nebyl dán důvod a strážníci městské policie k ní nebyli oprávněni. Podle žalobce není obecní policie orgánem státního odborného dozoru ani kontroly, neboť státní odborný dozor v silniční dopravě vykonávají dopravní úřady uvedené v § 34 zákona o silniční dopravě. Argumentaci žalovaného ustanovením § 2 písm. h), § 11 odst. 1 písm. a) a c) a § 11 odst. 3 zákona o obecní policii označil žalobce za nesprávnou a nesouvisející s provedenou kontrolou dokladů. Žalobce poukázal na skutečnost, že s účinností od 1. 1. 2009 byla obecní policii zúžena oblast odhalování přestupků a jiných správních deliktů pouze na přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce, viz § 2 písm. h) zákona o obecní policii. V této souvislosti dále zmínil, že výčet přestupků projednávaných obcemi uvedený v § 53 odst. 1 zákona o přestupcích nezahrnuje oblast přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Podle žalobce tak strážníci

pokračování

městské policie nebyli k jeho kontrole oprávněni a správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn údajný přestupek žalobce projednávat a rozhodnout o něm.

[4] Žalobce dále uvedl, že správní orgány i strážníci městské policie zasáhli do jeho práva zakotveného čl. 37 odst. 1 ve spojení s čl. 40 odst. 4 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tím, že nebyl před jejich kontrolou poučen o svých právech, zejména o právu odeprít výpověď, resp. nepředkládat důkazy proti své osobě.

[5] Nezákonnost rozhodnutí žalovaného spatřoval žalobce také v tom, že správní orgány pokračovaly v řízení, aniž bylo pravomocně rozhodnuto o jeho námitce podjatosti vůči pracovníku správního orgánu prvního stupně vyhotovujícímu rozhodnutí i vůči pracovníkům žalovaného, kterou uplatnil v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného mu bylo doručeno dne 25. 4. 2012 a rozhodnutí Ministerstva dopravy o zamítnutí námítky podjatosti převzal až dne 30. 5. 2012. Za vadu správního řízení označil žalobce také to, že se Ministerstvo dopravy nezabývalo námitkou podjatosti uplatněnou vůči pracovníkovi správního orgánu prvního stupně JUDr. H., nýbrž se vyjadřovalo pouze k námitce podjatosti vůči pracovníkům žalovaného. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že byly a jsou dány důvodné pochybnosti o nepodjatosti pracovníků žalovaného a JUDr. H. ve vztahu k výsledku řízení. Toto své přesvědčení opřel o skutečnost, že žalovaný v dopise ze dne 23. 9. 2011 nabádá správní orgán prvního stupně k postupu vůči určité skupině taxikářů a jednoznačně navrhuje potrestání těchto osob v řízení o přestupcích a dále v této souvislosti uvedl, že jak Městská policie hl. m. Prahy, tak také žalovaný jsou orgány totožné obce a na výsledku správního řízení mají shodný zájem.

[6] Další vada řízení podle žalobce spočívala v závěru správního orgánu prvního stupně, že se dopustil souběhu přestupků, přestože o žádný souběh nešlo, jelikož se jednalo pouze o jeden přestupek. Žalobce rovněž namítal, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a to v důsledku skutečnosti, že po něm v rámci správního řízení správní orgán nevyžadoval doložení dokladů, jež jako řidič taxislužby údajně neměl mít u sebe během kontroly dne 3. 9. 2011. Námitky žalobce směřují také proti uložené pokutě, kterou považuje za nepřiměřenou, přísnou a nedostatečně odůvodněnou. S ohledem na svoje majetkové, osobní a rodinné poměry žalobce požádal, aby městský soud zvážil moderaci pokuty ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce vyjádřil také nesouhlas s uložením povinnosti hradit náklady řízení, jelikož ani tato není podle jeho názoru dostatečně odůvodněna, když navíc žalobce svým jednáním správní řízení nevyvolal, neboť jednal v souladu s právními předpisy upravujícími nabízení či vykonávání služeb taxi.

[7] Žalobce navrhl, aby městský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému uhradit žalobci náklady řízení, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce. Pro případ, že soud nevyhoví žalobě v plném rozsahu, žalobce navrhl, aby městský soud podle § 65 odst. 3 s. ř. s. od uloženého trestu upustil, nebo jej snížil.

[8] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 10. 2013, č. j. 1 A 35/2012 – 36 žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je Městská policie hl. m. Prahy oprávněna kontrolovat a odhalovat správní delikty a přestupky v silniční dopravě na úseku taxislužby v Praze. Poukázal na ustanovení § 34 odst. 1 a § 2 odst. 20 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 5. 2012, z nichž vyplývá, že státní odborný dozor v silniční dopravě na úseku taxislužby v Praze vykonává Magistrát hlavního města Prahy, tj. orgán hl. m. Prahy, ve smyslu § 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 obecní policii (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Mezi pravomoci obecní policie kromě jiného patří i oprávnění odhalovat přestupky a jiné správní delikty [§ 2 písm. h) téhož zákona]. Rozsah přestupků a jiných správních deliktů, které obecní policie může odhalovat, není zákonem o obecní policii nijak omezen.

[9] Z uvedených ustanovení nelze podle městského soudu dovodit, že by zákonodárce chtěl Městské policii hl. m. Prahy zapovědět odhalování přestupků a správních deliktů na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě. V této souvislosti městský soud poukázal na rozsudek ze dne 22. 3. 2012, č. j. 8 As 32/2012-36, v němž Nejvyšší správní soud v obdobné věci konstatoval, že toto oprávnění vychází ze samotného smyslu existence obecní, resp. městské policie, kterou obec zřizuje zejména k zajištění veřejného pořádku na svém území. Městský soud dále poukázal na rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004 – 53, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„dopravní 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.“*

[10] Z uvedeného podle městského soudu vyplývá, že městská policie je povinna postupovat při odhalování správních deliktů v silniční dopravě v souladu se zákonem o státní kontrole, jenž vymezuje povinnosti, které kontrolní pracovníci musí dodržovat během výkonu státní kontroly (viz § 12 odst. 2 tohoto zákona). Za stěžejní městský soud označil zejména povinnost pořídit protokol o výsledcích kontroly. Z obsahu správního spisu zjistil, že strážníci městské policie této povinnosti dostáli, neboť z provedené kontroly pořídili úřední záznam, kde náležitě popsali zjištěné podezření ze spáchání přestupku. Žalobce byl na místě s výsledky provedené kontroly seznámen a ke zjištěním strážníků se mohl vyjádřit, čímž byly naplněny obsahové a formální náležitosti protokolu. Strážníci městské policie tedy byli oprávněni kontrolu provést, přičemž tuto kontrolu provedli v souladu se stanovenými procesními pravidly. Městský soud proto nepřisvědčil námitce žalobce, podle které obecní policie není orgánem státního odborného dozoru ani kontroly podle zákona o silniční dopravě.

[11] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku žalobce týkající se nepřiměřeného zásahu do jeho práv zaručených čl. 37 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 40 odst. 4 a Listiny základních práv a svobod, neboť na posuzovaný případ nelze tyto články Listiny aplikovat způsobem, jakým to činí žalobce.

pokračování

[12] K žalobcem namítanému procesnímu pochybení, které spatřoval v tom, že bylo pokračováno ve správním řízení o přestupku, aniž bylo pravomocně rozhodnuto o jeho námitce podjatosti, městský soud v první řadě zmínil, že rozhodnutí žalovaného, jehož zrušení se žalobce domáhá, bylo v skutku vydáno v době, kdy nebylo pravomocně skončeno řízení o námitce podjatosti. S ohledem na ustanovení § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které nepřiznává odkladný účinek odvolání proti usnesení, kterým nebylo námitce podjatosti vyhověno, mohl proto žalovaný pokračovat v řízení proti žalobci již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti ze dne 19. 3. 2012, přestože nesl riziko, že odvolací orgán bude mít na důvodnost námitky podjatosti jiný názor. V této souvislosti městský soud poukázal na skutečnost, že obdobným případem se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 - 32.

[13] Městský soud se dále ztotožnil s názorem žalovaného, že nebyly dány důvody pro vyslovení podjatosti úředníků žalovaného ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu. Sdělení žalovaného ze dne 23. 9. 2011 totiž podle městského soudu představuje výkon přenesené působnosti - instrukci k postupu podřízeným správním orgánům, k níž je žalovaný oprávněn.

[14] Námitce žalobce, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí nesprávně uvedl, že se žalobce dopustil souběhu přestupků podle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, naproti tomu městský soud přisvědčil, nicméně zároveň shledal, že nejde o vadu, která by měla za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí.

[15] Městský soud zamítl námitku žalobce týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu, spočívající v tom, že v rámci správního řízení nebylo zjišťováno, zda má žalobce v pořádku doklady, které měl předložit při kontrole. Tato skutečnost je totiž irelevantní z hlediska předmětu správního řízení, v němž nebylo úkolem správních orgánů zjišťovat, zda má žalobce doklady v pořádku, nýbrž skutečnost, zda dne 3. 9. 2011 předložil hlídce Městské policie hl. města Prahy doklady ke kontrole.

[16] Městský soud neshledal žádné pochybení ani při ukládání sankce. Konstatoval, že žalovaný odůvodnil, proč byla uložena pokuta v určité výši. Zdůvodnění žalovaného ohledně výše pokuty shledal krajský soud dostatečné. Ohledně návrhu žalobce na moderaci pokuty dospěl městský soud k závěru, že uložená pokuta ve výši 8.000,- Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž pokutou, která odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ustanovení § 23 odst. 2 zákona o přestupcích, dle něhož lze uložit pokutu až do výše 10.000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku.

[17] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., v níž namítal, že se městský soud nevypořádal s jeho námitkami ve vztahu ke skutečnosti, že strážníci městské policie nebyli oprávněni k provedení kontroly. V této souvislosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že městský soud použil v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny nepřiměřeně rozšiřující výklad pravomoci orgánů státní moci. Setrval na závěru, že obecní policie není orgánem státního odborného dozoru ani kontroly podle zákona o

silniční dopravě. Stejně jako již v žalobě stěžovatel namítal, že strážníci městské policie nebyli oprávněni k jeho kontrole a ani správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn jeho údajný přestupek projednávat a rozhodnout o něm. Poukázal na skutečnost, že oprávnění obecní policie ke kontrole řidičů taxislužby v rozsahu posuzované věci stanoví výslovně až zákon o silniční dopravě ve znění účinném od května 2013. Zástupce žalovaného při ústním jednání u městského soudu dne 1. 10. 2013 uvedl, že výslovné oprávnění obecní policie bylo do zákona o silniční dopravě od května 2013 doplněno z důvodu nejasnosti výkladu oprávnění obecní policie. Tím podle stěžovatele připustil, že obecní policii nebyla do té doby tato pravomoc stanovena zákonem. Důvodová zpráva k zákonu o silniční dopravě výslovně hovoří o obecní policii jako o novém kontrolním orgánu.

[18] Stěžovatel městskému soudu i správním orgánům vytkl, že nevzaly v úvahu skutečnost, že na jejich výzvu řádně předložil doklady prokazující jeho totožnost. Nic tedy nenasvědčovalo tomu, že by se mohl dopustit přestupku. Důvod ke kontrole tedy podle stěžovatele neexistoval. Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že strážníci městské policie měli provádět kontrolu podle zákona o státní kontrole a poukázal na skutečnost, že s tímto závěrem nesouhlasí ani žalovaný. Městský soud podle stěžovatele nesprávně a nedostatečně posoudil námitku absence jeho poučení před kontrolou strážníky Městské policie, zejména o právu odeprít výpověď resp. nepředkládat důkazy proti své osobě, čímž podle stěžovatele došlo k porušení jeho práv zakotvených v čl. 37 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 40 odst. 4 Listiny. Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že tvrzení správního orgánu prvního stupně, že se dopustil souběhu přestupků, představuje formální vadu nemající za následek nezákonnost rozhodnutí. Podle stěžovatele je totiž odůvodnění výše pokuty naprosto nedostatečné a v rozporu se zákonem. Uloženou pokutu označil žalobce za nepřiměřeně přísnou. Postup městského soudu, který se námitkami stěžovatele ve vztahu k výši uložené pokuty nezabýval a pouze konstatoval formálnost vady, podle stěžovatele způsobuje nezákonnost jeho rozhodnutí.

[19] Stejně jako již v žalobě poukázal stěžovatel na vadu řízení, která podle jeho názoru spočívá v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, kdy správní orgány vůbec nezjišťovaly, zda je držitelem dokladů, které měl odmítnout předložit městské policii. Městský soud se podle stěžovatele s touto námitkou dostatečně nevypořádal a nepřihlédl ke skutečnosti, že strážníkům městské policie i správním orgánům muselo být z vlastní úřední činnosti zřejmé, že stěžovatel má veškeré doklady v pořádku. V této souvislosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení o účelovosti jednání strážníků městské policie, kterou podle jeho názoru dokládá také sdělení žalovaného ze dne 23. 9. 2011, v němž se nelichotivě vyjadřuje o společnosti, pro niž stěžovatel vykonává činnost taxikáře a nabádá správní orgán prvního stupně, aby všemi dostupnými prostředky zabránil nepředkládání dokladů určitou skupinou taxikářů. Stěžovatel dále setrval na svém názoru vyjádřeném již v žalobě, že mělo být vyčkáno pravomocného rozhodnutí o jeho námitce podjatosti a až následně rozhodováno o jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Poukázal rovněž na skutečnost, že podle aktuálního znění zákona o silniční dopravě není třeba, aby měl řidič taxislužby při sobě veškeré dříve nutné doklady, např. záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a době odpočinku. Touto námitkou, kterou uvedl při ústním jednání, se však městský soud nezabýval, přestože podle žalobce mohla a měla

pokračování

mít vliv i na ukládanou sankci. Podle přesvědčení stěžovatele se městský soud nevypořádal ani s námitkou týkající se zákonnosti uložené pokuty a jejího dostatečného odůvodnění. Správní orgány vychází pouze z obecných konstatování a není patrné, z čeho dovodily, že údajné pochybení stěžovatele je hrubé a závažné porušení právních předpisů, neboť je zřejmé, že stěžovatel doklady řádně vedl a vede. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[22] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) a d) s. ř. s.

[23] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[24] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[25] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

II. a)

Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[27] Podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, *přestupku se dopustí ten, kdo jako řidič vozidla při kontrole není držitelem dokladů, předložil neplatný doklad nebo nepředložil doklady požadované zvláštním právním předpisem, nevede stanoveným způsobem záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, záznam o provozu vozidla nebo nedodrží stanovené doby řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, nepředložil záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku nebo záznam o provozu vozidla požadovaných zvláštním právním předpisem.*

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou stěžovatel uplatnil, když v kasační stížnosti opakovaně namítal, že se městský soud v odůvodnění rozsudku dostatečně nevypořádal s jeho žalobními námitkami. Pokud by rozsudek městského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další stěžovatelovy námitky; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[29] Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[30] V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud takové vady napadeného rozsudku městského soudu neshledal. Městský soud svůj rozsudek dostatečně odůvodnil a jeho právní názory jsou rovněž srozumitelné. O tom svědčí i to, že stěžovatel v kasační

pokračování

stížnosti se závěry městského soudu věcně polemizuje, což v případě neodůvodněného nebo nesrozumitelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu. Nejvyšší správní soud rovněž nezjistil v řízení před městským soudem jinou procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

II. b)

Pravomoc městské policie ke kontrole řidičů taxislužby

[31] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, podle které strážníci městské policie nebyli oprávněni k jeho kontrole a ani správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn jeho údajný přestupek projednávat a rozhodnout o něm. Shledal přitom, že otázkou, zda je městská policie oprávněna odhalovat přestupky a správní delikty v silniční dopravě na úseku taxislužby v hl. m. Praze se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 22. 3. 2012, č. j. 8 As 32/2012 - 36, v němž vyslovil, že 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. b) téhož zákona]. Rozsah přestupků a jiných správních deliktů, které obecní policie může odhalovat, není zákonem o obecní policii nijak omezen.

[32] 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.).

[33] *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).*“

[34] Uvedené závěry osmého senátu Nejvyššího správního soudu plně dopadají také na posuzovanou věc, v níž městská policie rovněž vykonávala kontrolu v oblasti taxislužby, přičemž výčet správních orgánů vykonávajících státní odborný dozor v silniční dopravě a vymezení jeho obsahu uvedené v ustanovení § 34 odst. 1 a § 2 odst. 20 zákona o silniční dopravě ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného se shoduje s výčtem těchto orgánů a vymezením státního odborného dozoru v silniční dopravě uvedeným v § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 téhož zákona ve znění účinném do 30. 6. 2010, z nichž zdejší soud

vycházel při posouzení věci sp. zn. 8 As 32/2012 - 36. Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod odchýlit se od závěrů osmého senátu zdejšího soudu, k nimž dospěl ve shora uvedené věci. K poukazu stěžovatele na skutečnost, že oprávnění obecní policie ke kontrole řidičů taxislužby stanoví výslovně až zákon o silniční dopravě ve znění účinném od května 2013 (jedná se o § 37 odst. 2 tohoto zákona po novele provedené zákonem č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 5. 2013, podle kterého *obecní policie při odhalování přestupků a jiných správních deliktů na úseku taxislužby podle tohoto zákona kontroluje, zda je vozidlo taxislužby stanoveným způsobem označeno a vybaveno, zda je taxislužba provozována způsobem předepsaným tímto zákonem a zda řidič taxislužby dodržuje povinnosti stanovené tímto zákonem. Řidič taxislužby je povinen umožnit strážníkům obecní policie výkon tohoto oprávnění.*), Nejvyšší správní soud uvádí, že toto zpřesnění právní úpravy pouze potvrzuje závěr, že obecní policie je oprávněna odhalovat správní delikty a přestupky v silniční dopravě na úseku taxislužby. Vzhledem k tomu, že toto oprávnění obecní (městské) policie vyplývá ze shora uvedených ustanovení zákona o dopravě a zákona o obecní policii, nelze přisvědčit ani námítce stěžovatele, že městský soud použil při hodnocení oprávnění městské policie ke kontrole stěžovatele v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nepřiměřeně rozšiřující výklad pravomoci orgánů státní moci.

[35] Uvedené závěry nejsou nijak zpochybněny tím, že důvodová zpráva k bodu č. 37 zákona č. 102/2013 Sb., novelizujícímu výše uvedeným způsobem § 37 odst. 2 zákona o silniční dopravě hovoří o obecní policii jako o novém kontrolním orgánu. Uvedená novela totiž pouze zpřesňuje zákon o silniční dopravě v tom směru, že obecní policie je v § 37 odst. 2 tohoto zákona výslovně uvedena jako kontrolní orgán v oblasti taxislužby a tuto její pravomoc tak již není třeba dovozovat výkladem shora uvedených ustanovení zákona o silničním provozu a zákona o obecní policii.

[36] Na správnosti názoru, že městská policie byla oprávněna požadovat od stěžovatele předložení dokladů, které jakožto řidič taxislužby byl povinen mít ve vozidle, nemění nic ani stěžovatelem namítaná novela zákona o obecní policii provedená zákonem č. 274/2008 Sb., kdy byla upřesněna pravomoc obecní policie odhalovat přestupky a jiné správní delikty dle § 2 písm. d) zákona o obecní policii ve znění účinném do 31. 12. 2008 tak, že po tomto datu měla obecní policie pravomoc odhalovat přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednání je v pravomoci obce [nyní § 2 písm. f) zákona o obecní policii]. Jak bylo výše citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 32/2012, v případě hlavního města Prahy vykonávají odborný dozor, vč. projednávání přestupků a jiných správních deliktů na úseku silniční dopravy, tj. i taxislužby, orgány hlavního města Prahy, které je zároveň krajem i obcí (srov. § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Nelze mít tedy pochyb o tom, že hlavní město Praha, respektive jeho magistrát, má pravomoc projednávat delikty týkající se porušování zákona o silniční dopravě. Proto Městská policie hlavního města Prahy má pravomoc odhalovat tyto delikty a v rámci výkonu této pravomoci i vykonávat kontrolu v této oblasti.

pokračování

Namítané zneužití kontrolní pravomoci

[37] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že strážníci městské policie prováděli kontrolu podle zákona o státní kontrole. V již zmíněném rozsudku ze dne 22. 3. 2012, č. j. 8 As 32/2012 - 36, Nejvyšší správní soud vyřešil rovněž otázku, podle jakých procesních pravidel se má řídit postup městské policie při odhalování přestupků a správních deliktů na úseku taxislužby, když vyslovil, že „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.

[38] 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.

[39] 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.“

[40] Z výše uvedeného tak vyplývá správnost závěru městského soudu, že městská policie byla v posuzované věci v průběhu kontroly povinna postupovat též podle zákona o státní kontrole.

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že při kontrole předložil doklady prokazující jeho totožnost, z čehož dovozoval, že nic nenasvědčovalo tomu, že by se mohl dopustit přestupku a neexistoval tedy důvod k jeho kontrole. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že skutková podstata přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, jehož se žalobce dopustil, spočívá v tom, že nepředložil doklady požadované zvláštním právním předpisem. Tímto zvláštním předpisem je zákon o silniční dopravě, který vyžaduje, aby při provozování taxislužby byl ve vozidle doklad o oprávnění k provozování taxislužby (§ 9 odst. 2 písm. b/ tohoto zákona), uživatelská a evidenční kniha taxamtru (§ 21 odst. 3 téhož zákona), doklad o zařazení vozidla do evidence vozidel taxislužby (§ 21 odst. 4 téhož zákona) ve spojení s § 13 písm. c/ vyhlášky Ministerstva

dopravy a spojů č. 478/2000 Sb.), průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby, platné osvědčení hl. m. Prahy o úspěšně vykonané zkoušce řidiče taxislužby (§ 21 odst. 11 písm. a/ a b/ cit. zákona) a záznam o době řízení vozidla a bezpečnostních přestávkách (§ 3 odst. 4 písm. b/ cit. zákona). Stěžovatel skutečnost, že shora uvedené doklady při kontrole nepředložil ostatně ani nepopírá, když uvádí, že strážníkům městské policie na jejich výzvu předložil občanský průkaz, řidičský průkaz a osvědčení o registraci vozidla. Ani tato námitka stěžovatele proto není důvodná, neboť předložení dokladů týkajících se totožnosti stěžovatele a osvědčení o registraci vozidla nemění nic na tom, že stěžovatel nepředložil doklady vyžadované při provozování taxislužby shora uvedenými ustanoveními zákona o silniční dopravě a dopustil se tak přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

[42] Námitky stěžovatele, že správní orgány vůbec nezjišťovaly, zda je držitelem dokladů, které měl odmítnout předložit městské policii, a muselo jim být z úřední činnosti zřejmé, že stěžovatel má všechny doklady v pořádku, nejsou pro posouzení věci relevantní, neboť jak již konstatoval městský soud, úkolem správních orgánů nebylo zjišťovat, zda má žalobce doklady v pořádku, nýbrž především posoudit, zda při kontrole předložil doklady, které musejí být při provozování taxislužby ve vozidle podle zákona o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud dodává, že případná kontrola toho, zda jsou doklady žalobce v pořádku, by mohla proběhnout až poté, co by je stěžovatel předložil, k čemuž však v posuzované věci nedošlo.

[43] Nejvyšší správní soud ze správního spisu nezjistil žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly údajné účelovosti kontroly provedené strážníky městské policie, na níž stěžovatel upozornil v kasační stížnosti. Z úředního záznamu ze dne 3. 9. 2011 pořádaného o kontrole, jehož přílohu tvoří Oznámení přestupku, je totiž zřejmé, že strážníci městské policie postupovali v souladu se zákonem o obecní policii a zákonem o silniční dopravě. Neporušili žádné právo stěžovatele, neboť mu poskytnuli veškerá potřebná poučení, umožnili mu se k věci vyjádřit a přivolat k probíhající kontrole svědka. Účelovost jednání strážníků městské policie nelze dovozovat ani ze sdělení žalovaného ze dne 23. 9. 2011, na které stěžovatel poukazuje. Je tomu tak jednak proto, že toto sdělení se týká jiného případu - jiného řidiče taxislužby. Ani z ostatních skutečností uvedených v tomto sdělení nelze dovozovat účelovost jednání strážníků městské policie, neboť předmětné sdělení žalovaného převážně popisuje stávající stav a problémy v oblasti taxislužby v Praze – zejména odmítání předložení dokladů požadovaných zvláštním právním předpisem k výkonu taxislužby kontrolním orgánům. Přípis žalovaného, který odmítání předložení dokladů označil za porušení předpisů, kterému je třeba všemi dostupnými prostředky zabránit, považuje Nejvyšší správní soud za vyjádření právního názoru, který sice má svou váhu s ohledem na postavení žalovaného, jakožto odvolacího správního orgánu, avšak není pro správní orgán prvního stupně právně závazný a nelze z něj tudíž ani jakkoliv dovozovat účelovost jednání správního orgánu prvního stupně natož pak strážníků městské policie, kterým toto sdělení žalovaného nebylo vůbec adresováno.

[44] V této souvislosti lze poukázat i na judikaturu Ústavního soudu v analogické věci daňových kontrol. Ve stanovisku pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 33/11 ze dne 8. 11. 2011 Ústavní

pokračování

soud dovodil, že „[v]ýklad pojmu daňové kontroly musí být v souladu s obecným významem termínu kontroly. Ten v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 2/2009-52).“ Nejvyšší správní soud má za to, že uvedený právní názor lze aplikovat i v nyní projednávaném případě. Pro výkon kontroly nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o silniční dopravě tedy není třeba, aby kontrolní orgán disponoval konkrétními indiciemi, že kontrolovaná osoba tyto předpisy porušuje. Na druhou stranu nelze kontrolu vykonávat svévolným či šikanózním způsobem. Stěžovatel ovšem nedoložil, že by se o takové zneužití kontrolní pravomoci v jeho případě jednalo (např. opakované bezdůvodné kontroly zaměřené právě pouze na jeho osobu).

II. d) Zákaz sebeobvinění

[45] Přisvědčit nelze ani námitce stěžovatele, že městský soud nesprávně a nedostatečně posoudil námitku absence jeho poučení před kontrolou strážníky Městské policie, čímž podle stěžovatele došlo k porušení jeho práv stanovených čl. 37 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud k této námitce v první řadě uvádí, že v oznámení přestupku ze dne 3. 9. 2011, č. j.: MPPH 128353/2011, sepsaném při předmětné kontrole stěžovatele, je uvedeno, kdy a jakého přestupku se stěžovatel dopustil, přičemž stěžovatel byl v tomto protokolu dále podle § 11 odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii poučen o tom, za jakých podmínek může odepřít vysvětlení a za jakých podmínek nesmí být vysvětlení požadováno (§ 11 odst. 5 zákona o obecní policii). Stěžovatel svým podpisem stvrdil, že poučení porozuměl a využil svého práva se k věci vyjádřit. Není tedy pravdou, že by stěžovateli nebylo při kontrole poskytnuto řádné poučení. V posuzované věci nedošlo ani k porušení čl. 37 odst. 1 Listiny, podle kterého *každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké* a čl. 40 odst. 4 Listiny, podle kterého *obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven*. Smyslem uvedených článků Listiny je, aby nikdo nebyl nucen poskytovat orgánům veřejné moci důkazy proti sobě či osobě blízké, o čemž musí být každý řádně poučen. Stěžovateli byl náležitě poučen rovněž v tomto ohledu, neboť byl poučen podle § 11 odst. 4 zákona o obecní policii, podle kterého *vysvětlení může odepřít pouze osoba, která by jím sobě, svému příbuznému v pokolení přímém, svému sourozenci, osvojiteli, osvojenci, manželu nebo druhu anebo jiným osobám v poměru rodinném nebo obdobném, jejichž újmu by právem pocítovala jako vlastní, způsobilá nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za přestupek*. To ostatně stěžovatel sám potvrdil svým podpisem na „oznámení o přestupku“ ze dne 3. 9. 2011, kde je celý citovaný text poučení výslovně uveden. Smysl a účel tohoto ustanovení zákona o obecní policii je

stejný jako výše uvedených článků Listiny a je tak zřejmé, že práva stěžovatele vyplývající z těchto článků nebyla porušena. Povinnost předložit kontrolnímu orgánu na vyzvání doklady, které je dle zákona řidič taxislužby povinen mít u sebe ve vozidle, nelze považovat za porušení čl. 37 odst. 1 Listiny. Pokud by takový výklad měl být akceptován, tj. kontrolní orgán by se musel spolehnout na pouhé prohlášení kontrolovaného, že veškeré doklady má v pořádku, pak by to znamenalo úplné popření institutu kontroly.

II. e)

Namítané další procesní vady řízení před správními orgány

[46] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že tvrzení správního orgánu prvního stupně o tom, že se dopustil souběhu přestupků, představuje formální vadu nemající za následek nezákonnost rozhodnutí. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán prvního stupně vsutku pochybil, když jak ve výroku, tak i v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že se stěžovatel dopustil „přestupků“. Zároveň je však třeba uvést, že z kontextu rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán prvního stupně se zabýval pouze jedním přestupkem. Nejvyšší správní soud má dále za to, že uvedená vada byla napravena již v průběhu odvolacího správního řízení, neboť žalovaný se ve svém rozhodnutí zabývá přestupkem stěžovatele podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, nikoli „přestupky“ podle téhož ustanovení. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98) totiž tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Správní řízení bylo v posuzované věci vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic (prvostupňový a odvolací správní orgán) tvořících z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Postup žalovaného, který upřesnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v tom ohledu, že se žalobce dopustil přestupku tedy lze akceptovat.

[47] Stěžovatel v kasační stížnosti dále vyjádřil přesvědčení, že mělo být vyčkáno pravomocného rozhodnutí o jeho námitce podjatosti a až následně rozhodováno o jeho odvolání. V případě tohoto závěru stěžovatele se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, který poukázal na časovou posloupnost, kdy žalobce dne 8. 2. 2012 uplatnil v rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně námitku podjatosti jak proti pracovníkovi tohoto orgánu prvního stupně, který rozhodnutí vypracoval, tak také proti všem pracovníkům žalovaného. Námitka podjatosti proti pracovníkovi správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta usnesením vedoucí občansko-správního odboru správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 2. 2012, č. j. MCP8 025841/2012, proti kterému stěžovatel nepodal odvolání. Námitku podjatosti pracovníků žalovaného zamítl ředitel žalovaného usnesením ze dne 19. 3. 2012, č. j. S-MHMP 218626/2012 DOP-TAX. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel dne 16. 4. 2012 odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2012, č. j. 29/2012-190-TAXI/3. V mezidobí bylo dne 5. 4. 2012 vydáno rozhodnutí žalovaného, jehož zrušení se stěžovatel domáhá a které je předmětem soudního přezkumu v této věci. Městský soud následně s přihlédnutím k § 76 odst. 5 správního řádu, které nepřiznává odkladný účinek odvolání proti usnesení, dospěl k závěru, že žalovaný mohl pokračovat

pokračování

v řízení již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti usnesením ze dne 19. 3. 2012, přestože nesl riziko, že Ministerstvo dopravy bude mít na stěžovatелеm vznesenou námitku podjatosti jiný názor. Městský soud zmínil rovněž relevantní judikaturu, když poukázal na rozsudek ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *vyřízení námítky podjatosti, byť nepravomocné, tedy předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé a byly splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí*. Uvedenou argumentaci městského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správnou, přiléhavou a natolik úplnou, že k ní již není třeba cokoli dodávat.

[48] K tvrzeným skutečnostem, které mají mít za následek podjatost pracovníků žalovaného, tj. k připsu ředitele odboru dopravy Ing. J. H. adresovanému Úřadu městské části Praha 1 ze dne 23. 9. 2011, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Jedná se o přípis, který byl žalovaným zaslán jinému správnímu orgánu než správnímu orgánu prvního stupně, který rozhodoval ve věci stěžovatele, a který se týkal jiné právní věci jiného řidiče taxislužby. Obsahem uvedeného přípisu je jednak poskytnutí vyžádaných informací k řidiči taxislužby M. E. v souvislosti s ním vedeným přestupkovým řízením, jednak sdělení o poznatcích týkajících se typově obdobných případů, kdy řidiči taxislužby odmítají předložit městské policii zákonem vyžadované doklady s odkazem na „pokyny právníka“. K tomu sděluje žalovaný, že takové jednání pokládá za velmi závažné porušení právních předpisů, kterému je třeba „všemi dostupnými prostředky zabránit“ a dále vyjadřuje svůj názor, že takové jednání naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením vyjádřeným v napadeném rozsudku městského soudu, že tento přípis nezakládá vyloučení všech pracovníků žalovaného. Pokud nadřízený správní orgán informuje podřízené správní orgány o svém právním názoru na určitý typový problém, případně o své ustálené aplikační praxi, jedná se o legitimní metodické řízení v rámci hierarchie veřejné správy. Takovéto metodické řízení představuje účinný prostředek k naplňování zásady jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů (srov. § 2 odst. 4 správního řádu) a může mít různé formy od společných školení až po různá stanoviska či metodické pokyny. Od takovéhoto metodického řízení je nutné odlišovat konkrétní instrukce nadřízeného správního orgánu, jak má být rozhodnuto v konkrétním správním orgánem prvního stupně řešeném případě, což by představovalo porušení zásady dvojinstančnosti řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. 2 Afs 143/2004-105, č. 1620/2008 Sb. NSS). To se však v případě stěžovatele zjevně nestalo, neboť žalovaný neuděloval správnímu orgánu prvního stupně pokyny, jak má ve věci stěžovatele rozhodnout. Vyloučení pracovníků žalovaného tedy v posuzované věci dáno nebylo.

II. f) Výše pokuty

[49] V další námitce se stěžovatel vymezil vůči uložené pokutě, když odůvodnění výše pokuty označil za naprosto nedostatečné a v rozporu se zákonem. Samotnou pokutu pak stěžovatel považuje za nepřiměřeně přísnou, přičemž městský soud se podle stěžovatele těmito jeho námitkami vůbec nezabýval. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou

ani tuto námitku, neboť má za to, že městský soud se s námitkami stěžovatele vůči uložené pokutě řádně, byť stručně vypořádal, když poukázal na principy soudního přezkumu výše sankce uložené správními orgány a poté shledal, že žalovaný přihlédl k zákonným kritériím a splnil svou povinnost konkrétně odůvodnit, proč byla uložena pokuta v určité výši. Městský soud se stejně jako žalovaný ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, který jednání stěžovatele vyhodnotil jako závažný přestupek, neboť jím zcela znemožnil plnění úkolů městské policie na úseku odhalování přestupků a jiných správních deliktů, avšak vzhledem k osobě stěžovatele a skutečnosti, že do té doby žádný jeho přestupek neprojednával, nepřikročil současně k uložení sankce zákazu činnosti. Městský soud se vypořádal rovněž s návrhem stěžovatele na moderaci pokuty, kterému nevyhověl, neboť dospěl k závěru, že uložená pokuta je přiměřená. S ohledem na výše uvedené je zjevné, že důvodné nejsou ani námitky stěžovatele, podle kterých se městský soud nevypořádal s námitkou týkající se zákonnosti uložené pokuty a jejího odůvodnění a správní orgány vycházely pouze z obecných konstatování a není patrné, z čeho dovodily, že se stěžovatel dopustil závažného porušení právních předpisů. Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením závažnosti spáchaného přestupku. Především je třeba zdůraznit, že stěžovatel spáchal přestupek při výkonu svého povolání řidiče taxislužby se zcela zjevným úmyslem mařit výkon kontroly taxislužby (jak vyplývá mj. i z videozáznamu založeného ve správním spisu).

II. g)

Zánik odpovědnosti za přestupek

[50] Stěžovatel městskému soudu rovněž vytкнуł, že se nezabýval jeho námitkou údajně vznesenou při ústním jednání spočívající v tom, že podle aktuálního znění zákona o silniční dopravě není třeba, aby měl řidič taxislužby při sobě veškeré dříve nutné doklady. K této námitce Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že z protokolu o jednání konaného u městského soudu dne 1. 10. 2013 je zřejmé, že stěžovatel u jednání tuto námitku vůbec nevznesl. Neuplatnil ji ani v žalobě a již z tohoto důvodu jí nelze přisvědčit. Navíc platí, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, v tomto případě žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a proto k případným pozdějším změnám právních předpisů, podle nichž správní orgány postupovaly ve správním řízení nelze v soudním řízení přihlížet. Výjimka z tohoto pravidla by mohla být dána v případě, že by následně zcela zanikla trestnost předmětného přestupkového jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS). To však v projednávaném případě nenastalo, zánik odpovědnosti za přestupek nelze dovodit ani ze změny, případně zúžení výčtu dokladů, které byl stěžovatel povinen při kontrole předložit.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[51] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu netrpí namítanými vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu