



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ing. J. R.**, zast. Mgr. Tomášem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti výroku II. rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2012, čj. 3/2012-190-TAXI/9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, čj. 8 A 58/2012-69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, čj. 8 A 58/2012-69 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, Odbor dopravy, ze dne 7. 3. 2011, čj. MHMP 162076/2011 byl žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů podle § 35 odst. 1 písm. g), b), a), h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), jejichž skutkové podstaty naplnil tím, že dne 14. 8. 2010 porušil: § 9 odst. 2 písm. e) bod 4 zákona o silniční dopravě tím, že vykonával práci řidiče taxislužby vozidlem Citroën Xantia, SPZ: X, ačkoliv nebyl držitelem platného průkazu o způsobilosti řidiče vykonávat taxislužbu; § 3 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 1a odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „prováděcí vyhláška“) tím, že při provozování taxislužby vozidlem Citroën Xantia, SPZ: X, jako řidič nevedl záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a

době odpočinku; § 3 odst. 4 písm. a) zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky tím, že při provozování taxislužby vozidlem Citroën Xantia, SPZ: X, nebyl ve vozidle záznam o provozu vozidla (měsíční uzávěrky taxamtru květen 2010, červen 2010 a červenec 2010); § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky tím, že po poskytnuté přepravě vozidlem zn. Citroën, SPZ: X, nevydal cestujícímu doklad o výši jízdného, pořízený z tiskárny taxamtru. Za spáchání uvedených správních deliktů byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.

[2] Toto rozhodnutí bylo shora uvedeným rozhodnutím žalovaného změněno tak, že se část odvoláním napadeného rozhodnutí o tom, že žalobce porušil § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky tím, že dne 14. 8. 2010 po poskytnuté přepravě nevydal cestujícímu doklad o výši jízdného, pořízený z tiskárny taxamtru, ruší a řízení se zastavuje (výrok I. rozhodnutí žalovaného); zbývající část odvoláním napadeného rozhodnutí byla změněna tak, že slova „*ukládá pokuta ve výši 40.000 Kč, slovy čtyřicettisíckorunčeských*“ byla nahrazena slovy „*ukládá pokuta ve výši 8.000 Kč, slovy osmtisíckorunčeských*“. Zbývající části odvoláním napadeného rozhodnutí zůstaly beze změny (výrok II. rozhodnutí žalovaného).

[3] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení výroku II. rozhodnutí žalovaného.

[4] Městský soud shledal žalobu částečně důvodnou, celé rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná ve vztahu k posouzení, zda žalobce měl nebo neměl platný průkaz řidiče taxi. Nedůvodnou byla shledána i žalobní námitka týkající se správního deliktu, že žalobce nevedl záznamy o době řízení vozidla, o bezpečnostních přestávkách a době odpočinku.

[6] Městský soud však přisvědčil námitce žalobce, podle níž byl ve vztahu k povinnosti mít ve vozidle záznamy o provozu taxislužby postižen za povinnost, která není uložena zákonem. Ohledně způsobu vedení těchto záznamů totiž zákon o silniční dopravě odkazuje na prováděcí vyhlášku. Prováděcí vyhláška stanovuje, jakým způsobem má být tento záznam veden. Nicméně bez zákonného zmocnění prováděcí vyhláška navíc stanoví provozovateli taxislužby povinnost mít tyto záznamy ve vozidle za tři měsíce zpátky. Takováto povinnost však v zákoně o silniční dopravě uložena není ani z tohoto zákona žádným způsobem nevyplývá. Žalobce tak byl sankcionován za porušení povinnosti, která mu není zákonem stanovena, neboť povinnost lze uložit pouze a jenom na základě zákona a jenom v tomto rozsahu.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, podle kterého ze zákona o silniční dopravě ve spojení s prováděcí vyhláškou nevyplývá povinnost provozovatele taxislužby mít při provozu ve vozidle záznam o provozu vozidla – měsíční uzávěrky za poslední tři měsíce. Tento názor považuje i za nedostatečně odůvodněný.

[9] Stěžovatel zrekapituloval relevantní zákonnou úpravu a z ní vyvodil, že pokud zákon o silniční dopravě zakotvuje povinnost dopravce mít ve vozidle záznam o provozu vozidla bez další konkretizace, jedná se o kompletní záznam o provozu vozidla. Jelikož je ale dopravce povinen uchovávat záznam o provozu vozidla za dobu pěti let, není povinen mít ve vozidle záznam o provozu vozidla od počátku své podnikatelské činnosti, nýbrž i tato povinnost je omezena na pětileté vedení záznamu. Odhlédlo-li by se tedy od prováděcí vyhlášky, bylo by možné konstatovat, že zákon o silniční dopravě zakotvuje povinnost dopravců mít ve vozidle záznam o provozu vozidla za pět let.

[10] Stěžovatel vyslovil názor, že nemá pochybnosti o tom, že by stanovení způsobu vedení záznamu o provozu vozidla bylo v rozporu se zákonným zmocněním pro podzákonnou úpravu v § 3 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Toto nezpochybnil ani městský soud. Stěžovatel však připustil, že otázka, zda lze na základě zákonného zmocnění v § 3 odst. 2 zákona o silniční dopravě v prováděcí vyhlášce oproti zákonné úpravě omezit rozsah záznamu o provozu vozidla, který má mít dopravce při provozu ve vozidle, je diskutabilní. Uvedl, že pokud by v prováděcí vyhlášce toto omezení nebylo zakotveno, byl by dopravce povinen mít ve vozidle záznam o jeho provozu za pět let. Podle stěžovatele v posuzovaném případě, kdy podzákonná právní úprava na základě sporného zmocňovacího ustanovení zákonnou povinnost výrazně zužuje, není prostor pro aplikaci zásad o možnosti ukládat povinnosti jen na základě zákona.

[11] Stěžovatel též namítl nepřezkoumatelnost závěru městského soudu, dle kterého prováděcí vyhláška bez zákonného zmocnění dopravcům stanovuje povinnost, jelikož tento závěr není dostatečně odůvodněn. Podle stěžovatele dospěl-li městský soud k závěru, že ustanovení prováděcí vyhlášky upravovalo povinnost nad rámec zákonného zmocnění, pak k němu neměl přihlížet. Takovým postupem by potom měl dospět k závěru, že povinnost dopravce mít ve vozidle záznam o provozu vozidla nebyla omezena na tři měsíce, ale ze zákona na pět let. Stěžovateli není zřejmé, proč městský soud namísto toho dospěl k závěru, že dopravce není povinen mít ve vozidle záznam o provozu vozidla vůbec.

[12] Stěžovatel se rovněž vyjádřil ke skutkovému stavu. Uvedl, že žalobce vůbec neměl ve vozidle záznam o provozu vozidla. Ručně vyhotovený dokument nazvaný „záznam o provozu vozidla“ nelze za záznam o provozu vozidla považovat, jelikož nebyl vyhotoven jako výstup z tiskárny taxamtru a nebylo z něj možné vyčíst údaje o provozu vozidla. Vzhledem k této skutečnosti je podle stěžovatele značně snížena relevance právního posouzení otázky, za jakou dobu měl žalobce povinnost záznam o provozu vozidla ve vozidle mít.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalobce ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvedl, že není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť soud přehledně a logicky vysvětlil, proč dospěl k dílčímu závěru o posouzení právní otázky ve vztahu k existenci povinnosti, za jejíž porušení byla žalobci uložena sankce.

[15] Podle žalobce není kasační stížnost důvodná ani co do vytýkaného hmotněprávního pochybení městského soudu. Žalobce se ztotožnil se závěry městského soudu stran této otázky. Žalobce považuje argumentaci stěžovatele za absurdní a za založenou na mylném východisku, že zákon o silniční dopravě stanoví, že dopravce má mít při provozu ve vozidle celý záznam o provozu vozidla, a to za dobu pět let. Toto žalobce považuje za nelogické a nemožné vyvodit z účelu a smyslu zákona. Podle žalobce se v daném případě jedná o legislativní nedostatek zákonné úpravy. Tento nedostatek nemůže prováděcí vyhláška zhojit a pochybení zákonodárce nemůže jít k tíži žalobce.

[16] Žalobce rovněž uvedl, že vyjádření stěžovatele ke zjištěnému skutkovému stavu se nachází zcela mimo uplatněné důvody kasační stížnosti a nelze se jím zabývat. Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[17] Stěžovatel k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti replikoval v tom smyslu, že dopravce má podle zákona povinnost záznam o provozu vozidla vést, uchovávat ho pět let a mít ho ve vozidle. Jinými slovy totéž, co má dopravce povinnost vést, má povinnost i uchovávat a totéž má mít ve vozidle při provozování taxislužby. Záznamem o provozu vozidla stěžovatel rozumí průběžně zaznamenávané údaje o provozu vozidla, resp. průběžně zakládané listiny obsahující údaje o provozu vozidla.

[18] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku především v tom, že městský soud neodůvodnil, „*proč poté, co vyloučil z aplikace sporné ustanovení prováděcí vyhlášky, dospěl faktickému (nevýřčenému a neodůvodněnému) závěru, že je tím zcela negována zákonná povinnost mít ve vozidle záznam o provozu vozidla.*“ Z napadeného rozsudku rovněž není patrné, zda městský soud dospěl k závěru, že žalobce ve vozidle záznam o provozu vozidla ve smyslu právní úpravy měl nebo neměl. Podle stěžovatele není zřejmé, „*zda důvodem pro zrušení správního rozhodnutí stěžovatele městským soudem mělo být to, že žalobce dle názoru soudu ve vozidle záznam o provozu vozidla měl (tzn. zda soud dospěl k závěru, že žalobcem ručně vedený nepřehledný dokument je měsíční uzávěrkou z tiskárny taxamtru), anebo to, že po vyloučení sporného ustanovení prováděcí vyhlášky z aplikace již nelze porušení povinností souvisejících se záznamem o provozu vozidla vůbec sankcionovat.*“ Stěžovatel namítl, že pokud městský soud dospěl k závěru, že žalobcem předložený dokument o provozu vozidla je záznamem o provozu vozidla, pak tento závěr neuvedl v rozsudku, neodůvodnil jej a ani se nevyjádřil k tvrzením uvedeným stěžovatelem ve vyjádření k žalobě.

[19] Stěžovatel setrval na tom, že napadený rozsudek je nutno zrušit a věc vrátit městskému soudu k novému projednání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadená rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil, zda rozsudek městského soudu netrpí vadami k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [III.A., § 109 odst. 4 s. ř. s.]. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, dle nichž rozsudek městského soudu je jednak nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a jednak nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky [III.B., § 103 odst. 1 písm. d) a a) s. ř. s.].

III.A. Přezkum rozsudku z úřední povinnosti

[22] Z žaloby je zřejmé, že žalobce jí brojil – výlučně – proti výroku II. rozhodnutí stěžovatele. To je ostatně zcela pochopitelné, neboť výrok I. tohoto rozhodnutí byl pro žalobce (odvolatele v řízení před stěžovatelem jako odvolacím orgánem) bez pochyb příznivý; v rozsahu tohoto výroku bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.

[23] Také městský soud v záhlaví i odůvodnění napadeného rozsudku správně uvedl, že žaloba směřovala jen proti výroku II. rozhodnutí Ministerstva dopravy čj. 3/2010-190-TAXI/9 ze dne 7. 3. 2012.

[24] Městský soud však v rozporu s dispoziční zásadou – pravděpodobně omylem – překročil zákonné meze přezkumu správního rozhodnutí. Zrušil totiž rozhodnutí stěžovatele v celém jeho rozsahu, byť žalobce žalobou brojil pouze proti výroku II. tohoto rozhodnutí. Městský soud nadto nijak nezdůvodnil, proč přikročil i ke zrušení žalobou nenapadené části stěžovatelova rozhodnutí. Z obsahu spisu přitom nijak nevyplývá, že by k takovému výjimečnému průlomu dispoziční zásady byl dán jakýkoliv důvod ať již pro nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) nebo pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) stěžovatelova rozhodnutí. Již z toho důvodu nemůže rozsudek městského soudu obstát a musil být pro vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, zrušen [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

III.B. Přezkum důvodnosti kasační stížnosti

[25] Přestože Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu za vadný z důvodu, který stěžovatel v kasační stížnosti neuplatnil, přičemž již tato jeho vada je postačujícím kasačním důvodem, neponechal Nejvyšší správní soud zcela stranou své pozornosti vypořádání stížnostních námitek. Byly-li by totiž v kasační stížnosti uplatněné námitky shledány důvodnými, bylo by v zájmu efektivity dalšího procesního postupu vhodné, aby měl městský soud v dalším řízení k dispozici i právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve vztahu k právní argumentaci stěžovatele. Vada rozsudku

zjištěná soudem z úřední povinnosti v tomto případě nijak nebrání přezkumu důvodnosti kasační stížnosti.

[26] K námitce, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné, uvádí zdejší soud následující. Nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba chápat jednak nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, jednak nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (blíže srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 As 63/2007-114). Za nepřezkoumatelné je třeba také považovat rozhodnutí, ve kterém se soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami uvedenými v žalobě (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost závěru městského soudu, podle kterého prováděcí vyhláška bez zákonného zmocnění stanovuje dopravcům povinnost; tento závěr dle stěžovatele není dostatečně odůvodněn.

[28] Městský soud při vyslovení výše uvedené úvahy vycházel z toho, že v zákoně o silniční dopravě je stanovena povinnost jen vést záznam o provozu vozidla. Ohledně způsobu vedení toho záznamu zákon o silniční dopravě odkazuje na prováděcí předpis (prováděcí vyhlášku). Prováděcí vyhláška stanovuje, jakým způsobem má, resp. musí být tento záznam veden. Prováděcí vyhláška však navíc, podle názoru městského soudu bez zákonného zmocnění, stanovuje provozovateli taxislužby povinnost, aby měl při výkonu taxislužby ve vozidle tyto záznamy za poslední tři měsíce. Protože podle názoru městského soudu není tato povinnost v zákoně o silniční dopravě uložena a ani z něj žádným způsobem nevyplývá, byl žalobce sankcionován za porušení povinnosti, která mu není zákonem stanovena; rozhodnutí stěžovatele je proto nezákonné.

[29] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z odůvodnění rozsudku není v první řadě zřejmé, na základě jakých úvah dospěl městský soud k dílčímu závěru, že povinnost mít ve vozidle záznamy o provozu vozidla za poslední tři měsíce, není v zákoně o silniční dopravě uložena a ani z něj žádným způsobem nevyplývá. Městský soud uvedené pouze konstatoval, nikterak však nerozvedl, proč se v souzené věci vůbec nezabýval možností aplikace § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě. V uvedeném ustanovení je přitom zcela jasně stanoveno, že tuzemský dopravce je povinen zajistit, aby v každém vozidle byl při provozu záznam o provozu vozidla, pokud je dopravce povinen jej vést podle § 3 odst. 2 zákona o silniční dopravě; nepochybně tedy citovaný zákon povinnost mít ve vozidle záznamy o provozu vozidla ukládá. Omezuje-li prováděcí vyhláška tuto povinnost časově jen na záznamy za poslední tři měsíce, neukládá tím nic, co by jako zákonem stanovená povinnost již nebylo normováno.

[30] Z odůvodnění rozsudku městského soudu není rovněž seznatelné, na základě jakých úvah dospěl městský soud k závěru, podle kterého, překračovalo-li jím kritizované

pokračování

ustanovení prováděcí vyhlášky rámec zákonného zmocnění, není dopravce povinen mít ve vozidle záznam o jeho provozu vůbec, tedy ani v rozsahu podle § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Úvaha městského soudu se tak, postrádajíc odůvodnění, jeví jako značně zkratkovitá. Jednalo se přitom o stěžejní rozhodovací důvod, jelikož městský soud právě na základě této úvahy rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, věc mu vrátil k dalšímu řízení a zavázal jej povinností v dalším řízení přezkoumatelným způsobem odůvodnit jak úvahy o aplikaci relevantních ustanovení prováděcí vyhlášky a zákona o silničním provozu, tak rozsah přezkumu rozhodnutí stěžovatele.

[32] Důvody, pro které musil být napadený rozsudek zrušen, vylučují, vzhledem povinnosti městského soudu znovu se věcí zabývat, potřebu podrobněji již v nynějším řízení před Nejvyšším správním soudem řešit námitku stěžovatele upínající se k výkladu právní otázky v napadeném rozsudku posuzované [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V dalším řízení tuto otázku znovu uváží a odpověď na ni přezkoumatelně odůvodní městský soud.

IV. Závěr

[33] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 13. dubna 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu