



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M. P.**, zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2022, č. j. 17 A 86/2020-37,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2020, č. j. 173/2019-190-TAXI/4.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný částečně změnil výrok rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 31. 1. 2019, č. j. MHMP 220411/2019, a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil a odvolání stěžovatele zamítl. Rozhodnutím správních orgánů byl uznán vinným z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, (důrazem zvýrazněna část, která byla do výroku připojena rozhodnutím žalovaného) „*kterého se úmyslně dopustil tím, že*

v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu neumožnil kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a neposkytl k tomu potřebnou součinnost, neboť na základě výzvy k poskytnutí součinnosti - předložení mobilního zařízení s nainstalovanou mobilní aplikací UBER a sdělení informací k této aplikaci, a to za účelem zdokumentování historie/seznamu počtu jízd z účtu řidiče UBER a kontroly předem uzavřené písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, v rámci kontroly zahájené dne 11. července 2018 v 9:51 hod. v ul. Národní 40, Praha 1, obviněný jako kontrolovaná osoba s výzvou nesouhlasil a neumožnil po předchozím projednání provést zdokumentování údajů nacházejících se v mobilním zařízení a neposkytl požadované informace.“ Za tento přestupek byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 40 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že byl výrok prvostupňového rozhodnutí nesrozumitelný a žalovaný jej měl zrušit a vrátit věc správnímu orgánu I. stupně k řádnému vymezení skutku. Dále stěžovatel tvrdil, že nebyl kontrolovanou osobou, nýbrž povinnou osobou, a tudíž mu nemohla být pokuta uložena podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Podle stěžovatele je též § 15 kontrolního řádu v rozporu s ústavním pořádkem. Správní orgány navíc pochybily při určování výše pokuty, neboť rezignovaly na posouzení jeho osobních poměrů.

[4] Městský soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Podle jeho názoru byl skutek ve výroku rozhodnutí jasně vymezen, neboť bylo specifikováno, že spáchání přestupku správní orgány spatřovaly v jednání, kdy stěžovatel odmítl vyhovět výzvě k součinnosti, a nepředložil tedy mobilní telefon s aplikací UBER ani neposkytl požadované informace. Ve výroku je tedy zcela jednoznačně identifikován skutek, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku. Doplnění části výroku považoval městský soud za formulační zpřesnění, které nevedlo k žádné změně vymezeného skutku.

[5] Stěžovatel podle městského soudu byl kontrolovanou osobou, a bylo jej tedy možno postihnout podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Z protokolu o kontrole a záznamů o kontrole dovodil, že byla prováděna kontrola podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni 11. 7. 2018 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a kontrolovaným subjektem byl stěžovatel coby řidič taxislužby. Ze záznamů z kontrolní jízdy dále vyplývá, že se kontrola zaměřovala na umístění svítilny a taxamtru ve vozidle včetně jeho obsluhy, na jízdné a jeho úhradu a na doklad o zaplacení jízdného. Předmětem kontroly tedy bylo v první řadě plnění povinností řidiče taxislužby, a tedy též povinnosti podle § 21d odst. 6 zákona o silniční dopravě, podle něhož řidič taxislužby při výkonu své práce nesmí použít vozidlo bez taxamtru k jinému účelu než k poskytování přepravy podle § 21 odst. 4 téhož zákona (tedy k jinému účelu než k přepravě na základě písemné smlouvy). Stěžovatel byl tedy vyzván k součinnosti za účelem prokázání, že jako řidič plní povinnosti, které mu stanoví zákon. Městský soud neprovedl důkaz kontrolním protokolem týkajícím se související kontroly dopravce, neboť jej považoval za nadbytečný.

[6] Podle městského soudu § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu splňuje požadavky na konkrétnost trestněprávní hypotézy. Skutková podstata přestupku spočívá v porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, který stanoví povinnost součinnosti při kontrole. Z § 8

pokračování

kontrolního řádu pak vyplývá, jakou formu součinnosti je kontrolní orgán oprávněn požadovat. K naplnění skutkové podstaty přestupku tak dochází, pokud kontrolovaná osoba neposkytne součinnost vymezenou v § 8 kontrolního řádu. Ani zásada zákazu sebeobviňování není uvedeným ustanovením porušena. Se stěžovatelem nebylo vedeno trestní ani přestupkové řízení, pouze byl vykonáván státní dozor. Účelem kontroly nebylo usvědčit stěžovatele z protiprávního jednání, nýbrž zkontrolovat, že plní své povinnosti. Pokud by městský soud přisvědčil stěžovateli námitce, znamenalo by to, že by se výkon kontrolní činnosti stal neuskutečnitelný.

[7] Správním orgánům nebylo možno vytýkat ani to, že se podrobně nezabývaly stěžovatelskými osobními a majetkovými poměry. Sám stěžovatel totiž v tomto ohledu nic konkrétního správním orgánům neuvedl, a těm tak nezbylo než vycházet pouze z údajů, které mohly zjistit z veřejných rejstříků. Správní orgány zjistily, že je stěžovatel podnikatelem a rovněž držitelem živnostenského oprávnění (tedy i dalšího možného zdroje příjmů). Pokutu ve výši 40 000 Kč, tedy necelých 10 % maximální sazby, tak nebylo možno považovat za likvidační.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatel proti rozsudku městského soudu brojí kasační stížností, v níž navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] V první řadě stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že je výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně srozumitelný. Z popisu skutku ve výroku (skutkové věty) musí být patrné, jakým konkrétním jednáním byla naplněna skutková podstata přestupku uvedeného v zákoně, přičemž tento popis je důležitý pro podřazení jednání pod skutkovou podstatu vytýkaného přestupku. Patrný z výroku rozhodnutí není zejména způsob spáchání skutku. Ani doplnění výroku provedené žalovaným nelze považovat za upřesnění účelu, za jakým byla součinnost požadována, kontrola povinností uváděných v části výroku doplněné žalovaným v odvolacím řízení totiž míří na zcela jiné povinnosti než ve skutkové větě rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[10] Stěžovatel dále namítal, že nemohl být uznán vinným z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, neboť tohoto přestupku se může dopustit výhradně kontrolovaná osoba, on přitom nebyl kontrolovanou osobou, ale osobou povinnou. Městský soud v tomto ohledu použil zcela iracionální argumentaci kruhem, když uvedl, že stěžovatel byl kontrolovanou osobou, protože tak byl uveden v protokolu o kontrole, a pokud tedy odmítl součinnost, dopustil se přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Kontrolní orgán však kontroloval plnění povinností, které stěžovateli zákon nestanovil. Stěžovatel totiž při kontrolní jízdě uskutečnil přepravu osob jako řidič dopravce MANOV Transport s.r.o. Po ukončení jízdy pokračovala další fáze kontroly, přičemž z protokolů o kontrole je zřejmé, že kontrola probíhala souběžně vůči dopravci i stěžovateli jakožto řidiči. Podle samotných kontrolních pracovníků byl při kontrole dopravce v postavení povinné osoby, což však správní orgány i městský soud bezbřezě přehlíží. V tomto ohledu navíc městský soud odmítl pro nadbytečnost důležité důkazy – protokol o kontrole dopravce (MANOV Transport s.r.o.) a na něj navazující rozhodnutí ve věci přestupku dopravce. Tyto důkazy mohly prokázat, že si byl kontrolní orgán dobře vědom, že je nutno bedlivě rozlišovat, zda stěžovatel vystupuje v pozici kontrolované

či povinné osoby. Vzhledem k tomu, že městský soud důkazy neprovedl, navrhl stěžovatel, aby je provedl v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.

[11] Výše uvedené rozlišování kontrolované a povinné osoby má smysl především kvůli tomu, že stěžovateli bylo kladeno za vinu, že nepředložil dokumenty prokazující poskytování přepravy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Povinnost doložit tyto dokumenty však leží na straně dopravce, nikoliv řidiče, který tak v tomto ohledu může zastávat pouze roli povinné osoby. K odkazu městského soudu na § 21d odst. 6 zákona o silniční dopravě (povinnost řidiče používat vozidlo taxislužby bez taxamtru jen k přepravě osob podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě) uvedl, že pokud stěžovatel nepředložil žádnou smlouvu, je jasné, že porušuje další ustanovení zákona o silniční dopravě, a jakékoliv další výzvy k součinnosti jsou již nadbytečné a nesmyslné, a stěžovatel se jim proto ani nemusel podrobovat. Ani povinnost mít mobilní zařízení s nainstalovanou mobilní aplikací UBER za účelem zdokumentování historie/seznamu počtu jízd zákon o silniční dopravě nestanoví, a stěžovatel tak byl vyzván k součinnosti při kontrole neexistující povinnosti. Kontrolní orgán si navíc nemůže libovolně vybírat, zda požádá o vydání informací osobu kontrolovanou, nebo povinnou. Pokud hodlal kontrolovat plnění povinnosti dopravce, měl se dotázat primárně dopravce coby kontrolované osoby; teprve pokud by ten součinnost neposkytl, mohl se obrátit na stěžovatele v pozici řidiče – povinné osoby.

[12] Ustanovení § 15 kontrolního řádu stěžovatel považuje za protiústavní ze dvou důvodů. Zaprvé, toto ustanovení odkazuje na vágní § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu. V demokratickém právním státě však takto nemohou být hypotézy přestupků stanoveny. V tomto ohledu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 28.11.2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, z něhož dovodil, že zásada předvídatelnosti trestního postihu je zásadou ústavní; postih tak musí být založen na dostatečně určitém zákonném podkladu, a dotčená osoba tak musí mít možnost předvídat v přiměřené míře důsledky vyplývající z určitého jednání. Zadruhé, kontrolovaná ani povinná osoba nemůže být podle stěžovatele nucena k porušení zásady zákazu sebeobviňování, k čemuž však § 15 kontrolního řádu vede.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasil s výší uložené pokuty. Správní orgány totiž zcela rezignovaly na posouzení jeho osobních poměrů. Takový postup popírá princip individualizace trestu a řádného uložení zákonného trestu. Žalovaný se k osobním poměrům stěžovatele relevantně nevyjádřil, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné a městský soud pochybil, pokud takové rozhodnutí aproboval. Stěžovatel připomněl, že osobní poměry charakterizují osobu pachatele, a jedná se tedy o okolnosti, pro které je stejný trest pro různé pachatele různě citelný; je tedy třeba přihlídnout například k majetkovým poměrům pachatele, ke zdravotnímu stavu pachatele a jeho rodiny, k bytovým poměrům, péči o početnou rodinu atp. Povinnost posouzení osobních poměrů nemůže být vyloučena úvahami o likvidačním charakteru sankce, které mohou případně nastoupit až po provedeném posouzení osobních poměrů.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že městský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces, neboť neprovedl jím navrhované důkazy, aniž by svůj postup adekvátně odůvodnil.

pokračování

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. K výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že jej považuje za srozumitelný. Část „a kontroly předem uzavřené písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě“ žalovaný do výroku přidal pouze pro jeho lepší srozumitelnost, aby bylo zřejmé, za jakým účelem bylo předložení mobilního zařízení požadováno. V žádném případě se nejednalo o stanovení další povinnosti, kterou měl stěžovatel svým jednáním porušit. Za kontrolovanou osobu považoval žalovaný stěžovatele coby řidiče s tím, že povinnost uzavření písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě sdílí jak dopravce, tak i řidič. Vzhledem k tomu, že bylo při kontrolní jízdě zjištěno, že stěžovatel neplní povinnosti řidiče taxislužby týkající se taxametru, bylo na něm, aby doložil, že tyto povinnosti nemusel plnit z důvodu existence předem uzavřené písemné smlouvy ve smyslu § 21 odst. 4 kontrolního řádu. Vzhledem k tomu, že byla přeprava objednána a vykonána přes aplikaci UBER, bylo důvodné se domnívat, že má řidič tuto smlouvu uloženou právě v předmetné aplikaci, a proto si kontrolní orgán vyžádal předložení mobilního zařízení s touto aplikací. Tím, že tak stěžovatel učinit odmítl, dopustil se přestupku, který mu je kladen za vinu. Co se týče výše pokuty, odkázal žalovaný na napadený rozsudek, s jehož odůvodněním se ztotožnil. K neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů městským soudem žalovaný uvedl, že se nejedná o opomenuté důkazy, neboť městský soud vysvětlil, proč k jejich provedení nepřistoupil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatel předkládá k posouzení tyto otázky: vady výroku prvostupňového rozhodnutí včetně přípustnosti jeho úpravy, možnost stíhat stěžovatele coby řidiče taxislužby za přestupek kontrolované osoby, soulad § 15 kontrolního řádu s ústavním pořádkem a zohlednění osobních poměrů při stanovení výše ukládané pokuty.

[19] Stěžovatel v první řadě nesouhlasí s názorem městského soudu, že je výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně srozumitelný, vytýká mu především absenci popisu způsobu spáchání přestupku. Požadavky na popis skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku specifikuje § 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), podle něhož „[v]e výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání“. K popisu skutku se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 29. 5 2013, č. j. 9 As 68/2012-23, v němž uvedl: „Popisem skutku je slovní vyjádření jednání či skutkových okolností, které lze subsumovat (podřadit) pod jednotlivé znaky přestupku uvedené v zákoně. Je třeba, aby popis skutku obsahoval v rámci

možností přesný popis podstatných okolností, které jsou významné z hlediska právní kvalifikace jednání jako přestupku a které zároveň dovolují toto jednání nezaměnitelným způsobem identifikovat a odlišit od jiných jednání. Zároveň je však nutno zdůraznit, že i přes zásadní roli výroku rozhodnutí o přestupku nelze popis skutku hodnotit přehnaně formalisticky, ale je nutno zohlednit, zda ve svém komplexu výrok naplňuje kritéria dostatečné specifikace a určitosti.“

[20] Jak je patrné z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz odst. [2] odůvodnění tohoto rozsudku), o dostatečném vymezení místa a času spáchání přestupku může jen stěží být pochyb a v tomto ohledu stěžovatel ani ničeho neuvádí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v něm i dostatečně zachycen způsob spáchání přestupku. Z výroku vyplývá, že stěžovatel navzdory výzvě k umožnění výkonu oprávnění kontrolního orgánu a k poskytnutí součinnosti znemožnil provést zdokumentování údajů nacházejících se v jeho mobilním zařízení týkajících se přepravy. V kombinaci s údaji o místě a času, kdy k tomuto jednání došlo, je zcela zřejmé, že bylo jednání stěžovatele jednoznačně identifikováno tak, aby bylo nezaměnitelné s jiným jednáním. Zároveň je patrný i způsob spáchání přestupku – odmítnutí poskytnout mobilní zařízení ke kontrole navzdory předchozí výzvě. Vzhledem k tomu, že je ve výroku uvedeno, k čemu konkrétně byl vyzván a že této výzvě nevyhověl, má též zdejší soud za to, že je zcela zřetelně popsáno, jakým jednáním se stěžovatel přestupku dopustil.

[21] Co se týče změny výroku v řízení o odvolání, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), platí: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se [...]“. Pokud jde o úpravu výroku rozhodnutí v řízení o přestupku, citované ustanovení lze aplikovat za předpokladu, že bude zachována totožnost skutku; nelze napravit vadu rozhodnutí spočívající v tom, že skutek nebyl ve výroku řádně vymezen (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004-62, č. 1378/2007 Sb. NSS, jehož závěry lze v zásadě aplikovat i na účinnou právní úpravu aplikovanou v posuzované věci).

[22] V nyní posuzované věci žalovaný do výroku prvostupňového rozhodnutí doplnil, že výzva k předložení mobilního zařízení byla vydána též za účelem kontroly předem uzavřené písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Je zcela zjevné, že se nejedná o změnu totožnosti skutku – ten spočívá v neposkytnutí mobilního zařízení ke kontrole navzdory výzvě. Žalovaný tak pouze upřesnil, čeho se měla kontrola týkat. Nejednalo se navíc o žádnou překvapivou změnu, neboť již správní orgán I. stupně ve svém odůvodnění uváděl, že v mobilním zařízení měla být zkontrolována existence písemné smlouvy podle § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Rovněž z odůvodnění rozhodnutí žalovaného se podává, že změna výroku má charakter upřesnění formulace, neboť zákonnost výroku v přezkumu žalovaného obstála. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se jednalo o pouhé doplnění účelu kontroly, které se nijak nemohlo projevit na totožnosti skutku ani možnosti stěžovatele hájit svá práva.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že nebyl kontrolovanou osobou. Pro zodpovězení otázky, kdo může být kontrolovanou osobou,

pokračování

jsou stěžejní definiční ustanovení kontrolního řádu. Podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu „[t]ento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen ‚kontrolní orgán‘), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen ‚kontrolovaná osoba‘).“ Podle § 2 odst. 1 kontrolního řádu „[k]ontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“

[24] Z citovaných ustanovení lze dovodit, že kontrolovanou osobou může být subjekt, kterému zvláštní zákon stanoví povinnosti, jejichž dodržování je předmětem kontroly. Jádrem stěžovatelovy argumentace pak spočívá v tom, že předmětem kontroly nebyly povinnosti stanovené stěžovateli (řidiči), nýbrž společnosti MANOV Transport s.r.o. (dopravci). Dle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže být sporu, že řidič může být kontrolovanou osobou, neboť mu zákon o silniční dopravě stanoví řadu povinností, které mohou být předmětem kontroly. Otázkou však zůstává, zda kontrolní orgány kontrolovaly plnění povinností řidiče či dopravce; pokud by se skutečně jednalo o kontrolu plnění povinností dopravce, jímž stěžovatel nebyl, pak by jej skutečně bylo nutno považovat za osobu povinnou [srov. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu], a nebylo by jej proto namístě stíhat za přestupek kontrolované osoby.

[25] V nyní posuzované věci je stěžejní, že kontrolní orgán v první řadě kontroloval povinnosti řidiče taxislužby vyplývající z § 21d zákona o silniční dopravě (zvláštní povinnosti řidiče taxislužby), který v odst. 4 stanoví, že řidič taxislužby je povinen „a) řádně obsluhovat taxametr a zajistit zaznamenání skutečného průběhu přepravy, b) ihned po ukončení přepravy pořídit jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě obsahující předepsané náležitosti a c) vydat cestujícímu doklad o přepravě pořízený jako výstup z tiskárny taxametru obsahující předepsané náležitosti, pokud o doklad cestující požádá.“ Kontrolní orgán zjistil, že stěžovatel tyto povinnosti neplní, neboť taxametr ani nemá.

[26] Zákon o silniční dopravě však umožňuje provoz taxislužby i vozidlem, které taxametrem vybaveno není. Podmínky provozování taxislužby v takovém případě stanoví § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, podle kterého „[d]opravce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právně probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).“ Povinnosti řidiče jsou v tomto ohledu upraveny § 21d odst. 6 zákona o silniční dopravě: „Řidič vozidla taxislužby nesmí při výkonu práce řidiče taxislužby užit vozidlo taxislužby, které v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) není vybaveno taxametrem, k jinému účelu než k poskytování přepravy podle § 21 odst. 4.“ Jak vidno, povinnosti řidiče a dopravce se do jisté míry překrývají.

[27] Vzhledem k tomu, že kontrolní orgán zjistil, že stěžovatelovo vozidlo nebylo vybaveno taxametrem, bylo nasnadě zabývat se otázkou, zda tedy dodržuje povinnosti řidiče vozidla taxislužby nevybaveného taxametrem, tedy povinnosti vyplývající z § 21d odst. 6 zákona o silniční dopravě. Zjednodušeně řečeno, kontrolní orgán v takové situaci kontroloval zejména, zda stěžovatel poskytoval služby přepravy pouze na základě písemných smluv vyhovujících podmínkám uvedeným v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Kontrolní orgán tedy nekontroloval dodržení povinnosti zajistit přítomnost písemné smlouvy ve vozidle (tato povinnost skutečně tíží dopravce), ale povinnosti uskutečňovat přepravy pouze za dodržení podmínek § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, což je povinností řidiče. Jednou z podmínek přepravy podle tohoto ustanovení je přítom uzavření písemné smlouvy, kterou však stěžovatel odmítl ke kontrole předložit. Z uvedeného je zřejmé, že kontrolní orgán kontroloval plnění povinnosti stěžovatele coby řidiče, a stěžovatel tak byl kontrolovanou osobou.

[28] Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani stěžovatelův argument, že výzvu kontrolní orgán učinil teprve poté, co se již dozvěděl, že stěžovatel písemnou smlouvu nemá, a jednalo se tak o šikanu, které se stěžovatel nemusel podrobit, neboť již bylo zřejmé, že má být stěžovatel odpovědný za přestupek podle zákona o silniční dopravě. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se kontrolní jízda uskutečnila, na základě objednávky učiněné pomocí aplikace UBER, a kontrolní orgán tak měl důvod předpokládat, že bude písemná smlouva uložena právě v této aplikaci, a proto jej vyzval, aby předložil ke kontrole mobilní zařízení. Tomu stěžovatel nevyhověl, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku, který je mu kladen za vinu. Nutno též podotknout, že stěžovatel odmítl odpovědět na jakékoliv dotazy týkající se poskytování služeb prostřednictvím zmíněné aplikace.

[29] Co se týče stěžovatelovy výtky městskému soudu, že argumentuje kruhem, když skutečnost, že je stěžovatel kontrolovanou osobou, dovozuje z protokolu o kontrole, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel zcela dezinterpretuje výklad městského soudu. Městský soud totiž z protokolu o kontrole vyšel jako z východiska, z něhož dovodil, koho kontrolní orgán hodlal kontrolovat. Nespokojil se přitom s pouhým přijetím kontrolované osoby uvedené v protokolu o kontrole, naopak ověřil, že této osobě zákon stanovil povinnosti, jejichž dodržování bylo předmětem kontroly. Právě závěr o existenci těchto povinností je zcela stěžejní a obrazně řečeno rozbíjí stěžovatelem tvrzený argumentační kruh.

[30] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud provedl k důkazu protokol o kontrole společnosti MANOV Transport s.r.o. a navazující rozhodnutí o přestupku. Nejvyšší správní soud tyto důkazy neprovedl, neboť nemají relevantní souvislost s nyní posuzovanou věcí. Není nutno prokázat, že si byl kontrolní orgán dobře vědom, že je nutno bedlivě rozlišovat, zda stěžovatel vystupuje v pozici kontrolované či povinné osoby. I kdyby si toho vědom nebyl, případné pochybení by šlo k jeho tíži. Relevantní tak je pouze otázka, zda ke stěžovateli přistupoval jako ke kontrolované osobě pouze v případě, kdy se jednalo o kontrolu povinností stanovených zákonem stěžovateli coby řidiči; tak se i stalo, jak již zdejší soud konstatoval výše. K tomu je třeba dodat, že pokud byl při kontrole, jejímž předmětem bylo plnění povinností společnosti MANOV Transport s.r.o., považován za osobu povinnou, nijak to nevylučuje, aby byl souběžně kontrolován sám jako řidič v pozici kontrolované osoby, neboť některé povinnosti, které zákon o silniční

pokračování

dopravě stanoví dopravci, se překrývají s odpovídajícími povinnostmi řidiče, a plnění povinností obou těchto subjektů tak lze v některých případech kontrolovat souběžně.

[31] Ke stěžovatelově námitce, že měl kontrolní orgán požadovat součinnost první po dopravci coby kontrolované osobě a teprve poté po stěžovateli jako osobě povinné, se zdejší soud nemá důvod podrobně vyjadřovat, neboť již dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci byl stěžovatel kontrolovanou, nikoliv povinnou osobou.

[32] Stěžovatel dále namítal, že § 15 kontrolního řádu je v rozporu s ústavním pořádkem. V tomto ohledu, obdobně jako již učinil městský soud, odkazuje NSS na dosavadní závěry vlastní judikatury (viz např. rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52 a ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016-39). Odkázat lze rovněž na usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 3761/18: *„Co se týká namítané zásady zákazu sebeobviňování, zdejší soud již aproboval závěr, že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu; opačný názor by totiž znamenal eliminaci kontrolní činnosti (srov. usnesení ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. I. ÚS 529/17, a dále usnesení ze dne 9. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 3140/18)[...]“*.

[33] Lze tedy konstatovat, že povinnost součinnosti při kontrole pod hrozbou sankce v obecné rovině není v rozporu se zákazem sebeobviňování. Ve stěžovatelově případě je podstatné, že kontrolní orgán nepožadoval předložení dokladu prokazujícího vinu stěžovatele v případném řízení o přestupku podle zákona o silniční dopravě. Naopak požadoval předložení mobilního zařízení, v němž měly být ověřeny písemné smlouvy o přepravě osob, na jejichž základě mohl stěžovatel legálně poskytovat služby, a výzvu k součinnosti za účelem kontroly těchto smluv tak lze jen stěží považovat za rozpornou se zákazem sebeobviňování. Kontrolní orgán nepožadoval předložení ničeho, co by prokazovalo vinu stěžovatele. Hodlal ověřit existenci a náležitosti písemných smluv, které rovněž mohly požadavkům zákona o silniční dopravě vyhovovat.

[34] Ani stěžovatelovu tvrzení, že je § 10 odst. 2 kontrolního řádu natolik vágní, že nemůže představovat hypotézu přestupku, nelze přisvědčit. Stěžovatel má pravdu, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2011/10 potvrdil, že je zásada předvídatelnosti postihu zásadou ústavní, jedním dechem však dodal, že *„pro naplnění ústavní zásady nullum crimen sine lege není nutná předvídatelnost založená na absolutní a jednoduché (až primitivní) jistotě možného trestního postihu. To platí zejména v případech, v nichž je neurčitost právní úpravy dána oblastí, které se dotýká a která se přitom neustále proměňuje; právo a – byť opatrněji než jiné jeho oblasti – i hmotné právo trestní musí být schopné pružně a efektivně reagovat na tyto změny.“* Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kontrolní řád je obecným předpisem upravujícím státní kontrolu v nejrůznějších oblastech a nedodržování povinností stanovených zvláštními zákony může být kryto všemožnými způsoby limitovanými v podstatě jen představivostí kontrolovaných osob, a je tak zcela evidentní, že poměrně obecné vymezení kontrolních pravomocí a tomu odpovídající vymezení skutkové podstaty přestupků podle § 15 kontrolního řádu je namístě. Jak bude vysvětleno dále, i na nyní posuzované věci lze demonstrovat, že je postih uložený na základě uvedeného ustanovení předvídatelný.

[35] Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu „[k]ontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá“. Nelze odhlédnout od toho, že § 8 kontrolního řádu vyjmenovává oprávnění kontrolního orgánu, jejichž výkon je kontrolovaná osoba povinna umožnit. V posuzované věci jsou relevantní především písm. c) tohoto ustanovení, podle kterého je kontrolní orgán oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly, písm. e), podle něhož smí kontrolní orgán v nezbytné míře užívat technických prostředků kontrolované osoby, a písm. f), podle kterého může v souvislosti s kontrolou kontrolní orgán vyžadovat i další součinnost. Ve stěžovatelských případech kontrolní orgán požadoval, aby mu umožnil kontrolu písemných smluv (dokumentů souvisejících s přepravou), které měly být uloženy aplikací UBER, k čemuž potřeboval stěžovatelův mobilní telefon a zároveň potřeboval v souvislosti s použitím mobilu stěžovatelu součinnost. Lze tedy uzavřít, že se z kontrolního řádu zřetelně podává, jaká oprávnění měl při kontrole stěžovatel umožnit realizovat kontrolnímu orgánu, a nelze tak hovořit o tom, že by byla postižitelnost stěžovatelova jednání nepředvídatelná.

[36] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány nepochybily, pokud nezohlednily jeho osobní a majetkové poměry. Nejvyšší správní soud konstatuje, že osobní poměry fyzické osoby jsou jedním z kritérií pro určení výše sankce [srov. § 37 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jejich doložení je však v první řadě na osobě obviněné ze spáchání přestupku, nikoliv na správních orgánech; pokud v tomto ohledu není ze strany obviněného poskytnuta žádná součinnost, může správní orgán jeho poměry odhadnout (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

[37] V posuzované věci stěžovatel ke své osobní situaci nic neuvedl. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně se podává, že nepovažoval uloženou pokutu za likvidační mj. s ohledem na zjištění, že podle veřejně dostupného živnostenského rejstříku je osobou vykonávající jinou podnikatelskou činnost, a rovněž s ohledem na to, že stanovená pokuta nepřekračuje dvojnásobek měsíčního průměrného příjmu řidiče taxislužby. Jak vidno, určitý elementární odhad stěžovatelských osobních poměrů správní orgán I. stupně učinil a dospěl k závěru, že nejsou důvodem pro úpravu výše stanovené sankce – jedná se o pokutu, která má požadovaný represivní i výchovný účinek, zároveň se však nejedná o sankci zásadně ovlivňující stěžovatelovy osobní či majetkové poměry.

[38] Takovému postupu není podle Nejvyššího správního soudu čeho vytknout. Správní orgány vysvětlily, proč sankci nepovažují za likvidační a vzhledem k nedostatku dostupných informací o stěžovatelských osobních poměrech nebylo možno trest blíže individualizovat, jak požaduje stěžovatel. Ostatně jím uváděné příklady osobních poměrů, k nimž je třeba přihlídnout (momentální zdravotní stav, zdravotní stav jeho rodiny, bytové poměry, celková majetková situace, péče o početnou rodinu atd.), měl správním orgánům sám uvést a doložit, pokud chtěl, aby k nim při stanovení výše sankce přihlídl. Pokud tak neučinil, sám zapříčinil stav, kdy správním orgánům nezbývalo než jeho osobní poměry odhadnout ve zcela obecné rovině, přičemž na základě tohoto odhadu nebyl dán důvod pro úpravu výše pokuty.

pokračování

[39] Podle stěžovatele porušil městský soud jeho právo na spravedlivý proces tím, že odmítl provést jím navržené důkazy bez adekvátního odůvodnění. Navržený důkaz není nutno provést v zásadě ve třech situacích, a to pokud (a) důkaz nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, (b) není způsobilý potvrdit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, (c) popř. je-li navrhován k ověření nebo vyvrácení tvrzení, které již bylo v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřeno nebo vyvráceno – tedy je nadbytečný (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09). Městský soud zamítnutí důkazních návrhů zdůvodnil tím, že protokol o kontrole společnosti MANOV Transport s.r.o. a na něj navazující rozhodnutí o přestupku nesouvisejí s předmětem řízení [srov. bod (a) výše]. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť ze stejného důvodu neprovedl důkazy navržené v řízení o kasační stížnosti (srov. bod [30] odůvodnění tohoto rozsudku).

V. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 3. března 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu