

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce J. K.**, zastoupeného JUDr. Vladimírem Strakatým, advokátem se sídlem Myslíkova 28, 121 02 Praha 2, proti **žalovanému Ministerstvu dopravy a spojů**, se sídlem nábřeží L. Svobody 12, 110 00 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2002, čj. 677/02-110,

takto:

I. Žaloba se **z a m í t á**.

II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce brojil žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2002, čj. 677/02-110, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy – dopravního úřadu, ze dne 27. 6. 2002, čj. MHMP-71103/2002/DOP-03/R-Mo, jímž byla podle § 35 odst. 3 písm. i) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), uložena žalobci pokuta ve výši 300 000 Kč, a to pro porušení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě a § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „prováděcí vyhláška“), jehož se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel taxislužby dostatečně účinně nezajistil, aby pan M. G., řidič vozidla taxislužby SPZ XX, evidenční číslo vozidla taxislužby XX, tovární značky F. S. tmavě zelené barvy, vydal dne 10. 5. 2002 ve 14 hodin

odpoledne, kdy byla provedena cenová kontrola, po zaplacení doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně, a to na základě těchto žalobních bodů:

1. Prvostupňové rozhodnutí o vině a o pokutě nevydal kompetentní orgán, čímž byl porušen § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o Hlavním městě Praze, a § 35 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Dále došlo k porušení § 46 a § 47 správního řádu, neboť rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje údaj, z něhož by vyplývala věcná a místní příslušnost. Žalobce již v odvolání žádal o přezkum rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu, tedy včetně otázek kompetence.
2. Protokol z daňového řízení ze dne 31. 5. 2002, č. 218/2002, byl jediným důkazem, který správní orgán I. stupně použil a na základě něhož byl žalobce uznán vinným. Správce daně tím, že uvedený protokol správnímu orgánu I. stupně poskytl, porušil zákonem mu uloženou povinnost mlčenlivosti (§ 2 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Ve správním řízení lze vycházet jenom z důkazů získaných v souladu s právními předpisy, což se v tomto případě nestalo. Použití nezákonných důkazů zakazuje § 34 odst. 1 správního řádu.
3. Za totéž jednání byl žalobce již potrestán ve správním řízení. Součástí protokolu ze dne 31. 5. 2002, č. 218/2002, čj. MPC-2/59568/02, je rozhodnutí Hlavního města Prahy, odboru daní, poplatků a cen, jímž byla žalobci uložena pokuta 155 Kč, kterou žalobce zaplatil. Žalobce spáchal jeden skutek a byla mu vyměřena jedna sankce, přičemž za tentýž skutek nelze ukládat sankce dvě. Kdo zaplatí pokutu v blokovém řízení, má jistotu, že bylo projednáno vše, čeho se dopustil.
4. Žalobce se nedopustil jednání, které správní orgány podřadily pod § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě. Řidič má ve voze funkční taxametr, který použil a z něhož v daném případě vytiskl doklad. Zda figuranti doklad odmítli, nebo jej nechtěli či nedostali, není porušením § 21 odst. 2 citovaného zákona. V protokolu sepsaném na místě není výtka, že taxametr nebyl užit. Rovněž není pravda, že podpis na vydané stvrzence je nečitelný. Vozidlo žalobcova zaměstnance splňuje podmínky stanovené v § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě; z protokolu sepsaném na místě žádná závada v tomto smyslu neplyne. Uvedené jednání v žádném případě nelze podřadit pod § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě s horní hranicí sankce 750 000 Kč. Rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, čímž bylo porušeno ustanovení § 3 odst. 4 a § 32 správního řádu.
5. V obou rozhodnutích chybí odůvodnění velikosti sankce, což činí rozhodnutí nepřezkoumatelným, zejména v oblasti kontroly logických úvah prováděných v rámci správního uvážení.
6. Velikost sankce neodpovídá společenské nebezpečnosti činu, ani finančním podmínkám žalobce.

Žalovaný měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit, což neudělal, a tedy neprovedl důsledně řízení o odvolání, čímž porušil § 59 odst. 2 správního řádu.

Žalobce rovněž žádal o odklad vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Poukázal jednak na důvody uvedené v žalobě a jednak na to, že v souvislosti s reformou správního soudnictví a s tím spojenými změnami věcné příslušnosti jistě dojde k průtahům v řízení, přičemž pokud by byla udělená pokuta nadbytečně zaplacená, znamenalo by to větší újmu žalobci než případná prodleva v inkasu na straně státního rozpočtu. Na výzvu soudu ze dne 18. 2. 2004, čj. A 6/2003-6, zda odkladem vykonatelnosti napadeného rozhodnutí míní

přiznání odkladného účinku žaloby ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., žalobce uvedl, že odklad vykonatelnosti navrhuje podle nové právní úpravy, tj. podle soudního řádu správního. Exekuce pokuty ve výši 300 000 Kč by pro žalobcovo podnikání představovala likvidační krok, neboť žalobce je fyzickou osobou a tato částka přesahuje jeho finanční možnosti. Exekuce by probíhala nucenou dražbou některých věcí, což je „nenabytná“ újma. Jako důkaz žalobce přiložil daňové přiznání za rok 2003.

Přípisem ze dne 13. 4. 2004 žalobce zaslal neověřenou kopii rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru daní, poplatků a cen, ze dne 7. 7. 2003, čj. MHMP 107305/2002, jímž byla žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, uložena pokuta ve výši 42 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. a) a f) zákona o cenách, jehož se měl žalobce dopustit tím, že dne 5. 9. 2002 účtoval jeho zaměstnanec pan P.L. za poskytnutí taxislužby vozidlem s registračním číslem AKU XX v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy č. 24/2000 Sbírky obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy, částku vyšší než maximální, a dále tím, že v době kontroly byl ceník umístěný ve vozidle z větší části nečitelný a podmínky užití byly uvedeny pouze u čtyř sazeb ze sedmi v taxametru uvedených. Žalobce dále připojil neověřenou kopii rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 30. 10. 2003, čj. 16/76343/2003/1079, jímž bylo shora uvedené rozhodnutí k odvolání žalobce zrušeno. K těmto rozhodnutím připojil žalobce svůj komentář, že mu není vůbec jasné, z jakých principů pracovníci odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy, vycházejí: pokuta ve výši 42 000 Kč byla důkladně zdůvodněna pomocí vzorců a výpočtů, avšak rozhodnutí bylo zrušeno, zatímco pokuta ve výši 300 000 Kč je prakticky neodůvodněná, přičemž výše a podmínky jsou si dosti podobné.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 3. 6. 2004. Poukázal na to, že usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2004, čj. 22 C 172/2003-13, bylo pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno řízení o žalobě podané J. K., přičemž tato žaloba měla identický obsah jako žaloba, kterou žalovaný obdržel k vyjádření. K jednotlivým žalobním bodům žalovaný uvedl:

1. Znakem správního deliktu není zavinění, tudíž nemůže být při rozhodování o sankci vyslovena vina.

   Podle § 2 odst. 21 silničního zákona jsou dopravními úřady i krajské úřady, tj. i Magistrát hlavního města Prahy (§ 31 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze), který je rovněž dopravním úřadem pro městskou autobusovou dopravu

a pro taxislužbu (§ 31 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Podle § 35 zákona o silniční dopravě je dopravní úřad oprávněn k ukládání pokut v oblasti taxislužby. Žalovaný rovněž neporušil ani § 46 a § 47 správního řádu, neboť správní orgán není povinen dokazovat obecně známé skutečnosti. Z § 47 správního řádu vyplývá pouze povinnost, aby rozhodnutí bylo vydáno orgánem k tomu příslušným, což se v daném případě stalo.

2. Počet důkazních prostředků, které správní orgán musí použít, není správním řádem stanoven. Nelze tedy vyvozovat nezákonnost napadených rozhodnutí z toho, že jediným důkazem byl protokol č. 218/2002.

   Zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na nějž žalobce odkazuje, s projednávanou věcí nesouvisí, neboť jeho předmětem je úprava daňového řízení; o ně však ve věci předražení jízdného o 155 Kč v řízení před odborem daní, poplatků a cen Magistrátu hlavního města Prahy nešlo.

3. Správní řízení vedené u odboru dopravy a silničního hospodářství Magistrátu hlavního města Prahy nebylo vedeno ve stejné věci a za stejný skutek jako správní řízení (nikoliv blokové, jak uvádí žaloba) vedené u odboru daní, poplatků a cen Magistrátu hlavního města Prahy za vysoké předražení jízdného.

4. Správní řízení nebylo s žalobcem vedeno z důvodu neužívání taxametru, ale proto, že při poskytnuté přepravní službě nebyl vydán zákonem stanovený doklad o zaplacení jízdného, tj. doklad z tiskárny taxametru. Nevydání dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxametru, který byl – jak uvádí žalobce – funkční, a vydání ručně psané stvrzenky s údaji, které nemůže zákazník ověřit (místo výchozího a cílového místa bylo uvedeno „po Praze“), nebo použít k pozdější reklamaci (neboť chybí datum přepravy), bezesporu svědčí o tom, že žalobce takto postupoval právě proto, aby byla pozdější kontrola znemožněna.

5. a 6. Při stanovení výše správní pokuty jsou pro správní orgán závazná hlediska uvedená v § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě a nikoliv hledisko finančních podmínek účastníka správního řízení. Jestliže má žalobce na mysli rozhodnutí pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, podle něhož výše finanční sankce musí odpovídat možnostem a schopnostem povinné osoby, pak jde o mylnou interpretaci tohoto usnesení, neboť jeho předmětem je stanovení minimální zákonné výše pokuty a jeho závěry jsou adresovány zákonodárci. Tímto usnesením není dotčeno posuzování protiprávního jednání na základě zákona a v jeho mezích, ale jde výlučně o ústavnost prostředků (sankcí), jež zákonodárce zvolil.

Podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod mohou být podmínky pro výkon určitých povolání nebo činností stanoveny zákonem. Pro provozování taxislužby jsou tyto podmínky stanoveny zákonem o silniční dopravě a prováděcí vyhláškou. Žalobce tyto podmínky závažným způsobem porušil, a proto žalovaný neporušil ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu, pokud potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla za uvedené porušení žalobci uložena sankce.

Přípisem ze dne 9. 6. 2004 zaslal žalobce soudu jako důkazní prostředek k 3. žalobnímu bodu protokol č. 218/2002. Tento protokol je ovšem rovněž součástí správního spisu, který předložil žalovaný, a soudu je z tohoto důvodu znám.

Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:

Podle záznamu o kontrolní jízdě taxislužby a podle protokolu č. 218/2002 ze dne 31. 5. 2002, čj. MPC-2/59568/02, provedli dne 10. 5. 2002 dva kontrolní pracovníci Magistrátu hlavního města Prahy kontrolní jízdu z ulice Sokolovská k Televiznímu vysílači Praha – město v Praze 3 (na Žižkově) ve vozidle žalobce F. S., registrační značky XX, evidenčního čísla XX, které řídil pan M. G. Za jízdu si řidič v souladu s taxametrem účtoval částku 250 Kč. Na vyžádání kontrolních pracovníků vydal řidič ručně vypsanou stvrzenku, která je rovněž součástí spisu a protokolu č. 218/2002; je nadepsána jako stvrzenka taxi, č. XX, a je na ní razítkem předtištěno jméno, příjmení, adresa a DIČ žalobce. Ostatní údaje jsou vyplněny ručně; krom identifikačních údajů vozidla a podpisu řidiče je v rubrice výchozí místo přepravy napsáno „po Praze“, v rubrice použité sazby v Kč je vypsaná jednorázová sazba 30 Kč, jízdné za 1 km 22 Kč, čekání za 1 minutu 4 Kč, cena jízdného celkem 250 Kč, a konečně celková cena 250 Kč. Na stvrzence především vůbec není vyplněn údaj o cílovém místu přepravy, údaj o počátku a konci přepravy, chybí počet celkem ujetých kilometrů a datum jízdy.

Součástí protokolu č. 218/2002 je i rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 31. 5. 2002, jímž byla za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, uložena žalobci pokuta ve výši 155 Kč. Porušení cenových předpisů spočívalo v tom, že za poskytnutou taxislužbu byla účtována cena vyšší, než byla cena povolená vyhláškou hlavního města Prahy č. 24/2000 Sbírky obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy. Žalobce svými podpisy stvrdil, že se vzdává práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí a práva podat odvolání, a dále že na místě zaplatil pokutovým blokem pokutu ve výši 155 Kč a že bylo vráceno předražení jízdného ve výši 155 Kč Magistrátu hlavního města Prahy. Součástí správního spisu je rovněž stvrzenka ze dne 31. 5. 2002, č. 341693, podle níž Magistrát hlavního města Prahy jako správce daně přijal od daňového subjektu J. K. 155 Kč; jako účel platby je uvedena pokuta za porušení cenových předpisů.

Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 17. 6. 2002, které bylo žalobci doručeno dne 19. 6. 2002, zahájil Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy – dopravní úřad správní řízení ve věci projednání porušení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě, kterého se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel taxislužby dostatečně účinně nezajistil, aby pan M.G., řidič vozidla taxislužby SPZ XX, evidenční číslo vozidla taxislužby XX, tovární značky F. S. tmavě zelené barvy, vydal dne 10. 5. 2002 ve 14 hodin odpoledne, kdy byla provedena cenová kontrola, po zaplacení doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Žalobce se k oznámení vyjádřil přípisem ze dne 24. 6. 2002. Uvedl v něm stejnou námitku jako v žalobním bodě č. 3., tedy že za totéž jednání byl již potrestán pokutou 155 Kč, a v žalobním bodě č. 4., tj. že žalobce má ve voze funkční taxametr, který řidič použil a z něhož byl v daném případě doklad vytištěn; zda figuranti doklad odmítli, nebo nechtěli či nedostali, není porušením § 21 odst. 2 silničního zákona. Vozidlo rovněž splňuje podmínky § 21 odst. 3 tohoto zákona. Jednání v žádném případě nelze podřadit pod § 35 odst. 3 písm. i) silničního zákona. Z těchto důvodů žalobce navrhoval zastavení řízení.

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy – dopravního úřadu, byla za jednání uvedené v oznámení o zahájení správního řízení uložena žalobci pokuta ve výši 300 000 Kč. Žalovaný v odůvodnění poukázal na to, že pokuta ve výši 155 Kč nebyla žalobci uložena v blokovém řízení ve smyslu § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ale ve správním řízení. V příjmovém pokladním dokladu je uveden účel platby „pokuta za porušení cenových předpisů“. Pokuta za porušení cenových předpisů byla uložena za nesprávně účtovanou cenu přepravy, což není předmětem tohoto řízení. Oznámení o zahájení správního řízení určuje správní delikt, jehož se žalobce dopustil, přičemž tuto skutečnost nepopírá. Tím, že provozovatel taxislužby nezajistil, aby řidič vydal cestujícímu po zaplacení doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky, byl porušen § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě a § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedeného v § 35 odst. 3 písm. i) téhož zákona. Správní orgán vycházel z posouzení veškerých dostupných listinných důkazních prostředků ve věci samé, ze zjištění na místě samém a z protokolárního vyjádření účastníka řízení. Žalovaný při určení výše pokuty přihlédl k závažnosti a významu protiprávního jednání a k společenské nebezpečnosti jednání vyplývající z jeho důsledků a rozhodl o uložení pokuty v dolní hranici zákonem stanovené maximální sazby.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl žalobce odvoláním ze dne 15. 7. 2002. V odvolání uvedl, že doklad o ceně byl vydán a že taxametr byl zapnutý. Stvrzenka byla vytištěna, neboť zapnutý taxametr ani neumožňuje nevytištění stvrzenky, pokud se cesta objeví v automatickém účtování z rozhodného dne. Snad došlo jen k tomu, že doklad byl vydán, nikoliv ale ten z tiskárny, ač byl vytištěn. Povinnost uvedenou v § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě však poruší zejména ten, kdo žádný doklad nevydá. Žalobce zajistil, aby byl v autě užit taxametr a aby doklady měly náležitosti vyhlášky. To, že se takové doklady nedostaly do rukou kontrolorů, ještě neznamená, že je špatný taxametr a že tiskne neúplné doklady. Výše sankce neodpovídá společenské nebezpečnosti činu. Správní orgán se ve skutečnosti pod citované ustanovení snaží podřadit předražení jízdného, za což žalobce již sankcionován byl pokutou 155 Kč. Správní orgán jeden skutek rozdělil na dva díly podle toho, kolik má odborů. To, že vydaný doklad neměl náležitosti, není porušením silničního zákona pod sankcí 750 000 Kč, ale porušením vyhlášky se sankcí mnohem nižší. Správce daně nedodržel povinnost mlčenlivosti, když oznámil jednání žalobcova řidiče dopravnímu úřadu.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 26. 9. 2002, čj. 677/02-110, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný se ztotožnil s právním názorem správního orgánu I. stupně; k odvolacím důvodům uvedl, že

nepřihlíží k námitkám, že doklad o zaplacení jízdného byl vydán, nikoliv však jako výstup z tiskárny taxametru, což není správním deliktem, stejně jako ke skutečnosti, že neměl stanovené náležitosti, neboť tyto námitky nevyvracejí důvod, pro který byla pokuta za správní delikt uložena. Žalobce nebyl ani potrestán dvakrát za týž skutek, neboť pokuta ve výši 155 Kč byla žalobci uložena za nedodržení cenových předpisů. Důvodná není ani námitka porušení povinnosti mlčenlivosti, neboť rozhodnutí správního orgánu I. stupně nevychází z žádného údaje týkajícího se daňového řízení žalobce. Žalovaný uzavřel tak, že správní orgán I. stupně vyšel ze správných skutkových zjištění a vyvodil z nich odpovídající právní závěry. Rovněž výši pokuty považoval žalovaný vzhledem ke konkrétním okolnostem a k horní hranici sankce považoval za přiměřenou.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda meritornímu projednání a rozhodnutí věci nebrání překážka litispendence, na kterou poukazoval ve svém vyjádření žalovaný. Je skutečností, že u Obvodního soudu pro Prahu 1 probíhalo řízení v totožné věci; toto řízení však pro nezaplacení soudního poplatku bylo usnesením ze dne 4. 2. 2004, čj. 22 C 172/2003-13, zastaveno. Tomu, aby zdejší soud přistoupil k projednání věci samé, tak již překážka jiného probíhajícího řízení v téže věci nestojí; není dána ani překážka věci pravomocně rozhodnuté, neboť tu může založit pouze meritorní rozhodnutí (tj. rozhodnutí o věci) a nikoli pouhé procesní usnesení.

Žaloba není důvodná.

Ad 1. Námitka nedostatku kompetence k vydání rozhodnutí Magistrátem hlavního města Prahy není důvodná. Podle § 35 odst. 3 písm. i) silničního zákona platí, že při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který nedodržuje podmínky provozování taxislužby stanovené tímto zákonem, buď Ministerstvo dopravy a spojů nebo dopravní úřad. Podle § 20 odst. 20 silničního zákona, ve znění zákona č. 304/1997 Sb. a zákona č. 150/2000 Sb., účinném od 1. 4. 1998 do 31. 12. 2002, tj. v době rozhodování správního orgánu I. stupně, byly dopravními úřady (vyjma dopravních úřadů pro městskou autobusovou dopravu) okresní úřady. V hlavním městě Praze na toto ustanovení navazuje § 31 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, který v tehdy účinném znění stanovoval, že hlavní město Praha vykonává přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena mj. okresním úřadům, pokud zákon nebo Statut nestanoví jinak (což nestanovil). Z § 81 odst. 3 tohoto předpisu vyplývá, že pokud zákon o hlavním městě Praze nebo zvláštní zákon nesvěřuje výkon přenesené působnosti jinému orgánu hlavního města Prahy, vykonává přenesenou působnost jeho Magistrát. Funkci dopravního úřadu přitom zákon o hlavním městě Praze žádnému jinému orgánu této obce nesvěřoval. Z těchto východisek – tedy svěření výkonu pravomoci okresních úřadů (vykonávajících krom jiného funkci úřadů dopravních) hlavnímu městu Praze, u nějž tuto pravomoc při nedostatku výslovného ustanovení v rámci přenesené působnosti

vykonává Magistrát – plyne jednoznačný závěr, že na území hlavního města Prahy byl dopravním úřadem jeho Magistrát.

K nedostatku kompetence se vztahuje též námitka, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje údaj, z něhož by vyplývala věcná a místní příslušnost, čímž mělo dojít k porušení § 46 a § 47 správního řádu; žalovaný měl naopak za to, že citovaná ustanovení neporušil, neboť správní orgán není povinen dokazovat skutečnosti obecně známé, ale postačí, aby k vydání rozhodnutí byl příslušný. Tento žalobní bod považuje Nejvyšší správní soud za povýtce formalistický. Účelem správního soudnictví je poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, do nichž protiprávně zasáhl správní orgán. S tím úzce souvisí zásada, podle níž porušení procesních předpisů ve správním řízení může mít za následek zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud by mohlo mít vliv na jeho zákonnost. Procesní pochybení, které nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu (tj. účastník řízení nemohl být v důsledku tohoto pochybení zkrácen na svém právu), není tedy dostačujícím důvodem k tomu, aby správní soud žalobě vyhověl. Neuvedení ustanovení právních předpisů, z nichž by vyplývala věcná a místní příslušnost správního orgánu I. stupně, ve výroku rozhodnutí v daném případě žalobce nepoškodilo na žádném subjektivním právu, neboť jednak rozhodnutí vydal orgán, který jej byl oprávněn vydat, a jednak tím žalobce nebyl ani vyloučen z možnosti podat odvolání, což také učinil: k jeho včasnému odvolání přezkoumal žalovaný po věcné stránce rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tato žalobní námitka je proto nedůvodná.

Ad 2. Žalobce též brojil proti tomu, že jediným důkazem, na základě něhož byla žalobci uložena pokuta, byl protokol ze dne 31. 5. 2002, č. 218/2002; tento protokol – dle názoru žalobce – pocházel z daňového řízení a správní orgán I. stupně jej použil v rozporu s § 34 odst. 1 správního řádu, neboť jeho předáním byla porušena povinnost mlčenlivosti stíhající správce daně. Nejvyšší správní soud se především neztotožňuje žalobcovým názorem, že uvedený protokol pochází z daňového řízení. Jedná se o protokol o cenové kontrole, což vyplývá i z jeho samotného označení jako protokolu o „cenové kontrole provedené odborem daní, poplatků a cen Magistrátu hl. m. Prahy na základě zákona č. 135/1994 Sb., ze dne 29. 6. 1994, kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen“. Cenová kontrola není totéž, co daňové řízení, ba není ani jeho součástí; proto se na ni nevztahuje zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a tedy ani ustanovení jeho § 2 odst. 5, jež ukládá povinnost mlčenlivosti. Pokud tedy Magistrát hlavního města Prahy protokol použil jako podklad pro rozhodnutí, použil jej zcela po právu.

Dokazování ve správním řízení nestojí na legální teorii důkazní, která by předepisovala správním orgánům, jakou váhu kterým důkazům mají přikládat, jakého důkazu je k prokázání té či oné skutečnosti zapotřebí, nebo jaký počet důkazů je nezbytný k prokázání skutečnosti, která je předmětem dokazování. Dokazování i ve správním řízení ovládá zásada volného hodnocení důkazů, jež je pozitivně právně vyjádřena v § 34 odst. 5 správního řádu. V souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy je povinností správního orgánu zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí (§ 32 odst. 1 správního řádu). Správní orgán je

tedy povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, avšak pouze ve vztahu k předmětu dokazování, tj. k určitému skutku; skutečnosti, které stojí vně předmětu dokazování, nezjišťuje, neboť nemají pro rozhodnutí věci význam. V některých případech bude nezbytné, aby správní orgán obstaral a posléze provedl řadu důkazů, jindy bude určitý skutek bezpečně prokázán na základě důkazního prostředku jediného. V dané věci byl skutek dostatečně prokázán jednak stvrzenkou, vystavenou po kontrolní jízdě a jednak protokolem o kontrole č. 218/2002, z nichž nepochybně vyplývalo, že dne 10. 5. 2002 ve 14 hodin nevydal řidič vozidla taxislužby po zaplacení doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, ručně doplněný o údaje předepsané § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky, ale stvrzenku, na níž vůbec nebyl vyplněn údaj o cílovém místu přepravy, údaj o jejím počátku a konci, počet celkem ujetých kilometrů a datum jízdy. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn přesně a úplně, tedy tak, jak odpovídá požadavkům § 32 odst. 1 správního řádu.

Ad 3. Žalobce dále namítal, že za totéž jednání již byl potrestán ve správním řízení pokutou ve výši 155 Kč; žalobce spáchal jeden skutek a byl za něj již sankcionován. Nejvyšší správní soud podotýká, že i pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která – v kontextu správního trestání – může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následek, který je znakem správního deliktu, spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky. (Z trestněprávní literatury srov. Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. Obecná část. Praha, 1997, s. 182-183. Šámal a kol.: Trestní řád. Komentář. II. díl, 4. vydání. Praha, C. H. Beck, s. 1410 a násl.)

V souzené věci však nešlo ani o jednočinný souběh (tedy naplnění skutkových podstat několika správních deliktů jedním skutkem), nýbrž o dva skutky a dva správní delikty: první skutek spočíval v účtování vyšší než povolené ceny a jeho následkem bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy, druhý skutek spočíval v nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxametru, doplněného o údaje uvedené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky, a jeho následkem bylo porušení zájmu na transparentní kontrole služeb, které poskytuje, cestujícím. Jedná se tedy o dvě odlišná jednání s dvěmi odlišnými následky, a proto i o dva správní delikty: prvý je deliktem podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, druhý podle zákona o silniční dopravě.

Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i to, že obě žalobce by byl za nevydání dokladu z taxametru postižen i tehdy, pokud by jízda nebyla předražena (a naopak: pokud by došlo pouze k předražení jízdného, přičemž požadovaný doklad by měl všechny náležitosti, byl by žalobce potrestán pouze za cenový delikt). Z uvedeného je patrné, že žalobce byl potrestán za dva odlišné skutky. O porušení zákazu dvojího trestání za tentýž skutek by mohlo jít jedině tehdy, pokud by žalobce byl dvakrát postižen pro nevydání dokladu z taxametru s předepsanými náležitostmi, nebo mu byla dvakrát uložena pokuta za

účtování vyšší než povolené ceny. To se však v daném případě nestalo, a proto soud neshledal tento žalobní bod důvodným.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 7. 7. 2003, čj. MHMP 107305/2002, jakož i rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 30. 10. 2003, čj. 16/76343/2003/1079, které žalobce zaslal soudu přípisem ze dne 13. 4. 2004, nelze srovnávat – jak činí žalobce – s rozhodnutím žalobou napadeným již z toho důvodu, že obě prve uvedená rozhodnutí se týkají pokuty za cenový delikt podle zákona o cenách, zatímco rozhodnutí žalobou napadené se týká správního deliktu podle zákona o silniční dopravě. K zákonnosti žalobcem dodatečně zaslaných rozhodnutí se však soud nemůže vyjadřovat, neboť nejsou předmětem přezkumu v tomto řízení.

Ad 4. Žalobce dále tvrdil, že ve voze byl funkční taxametr, který řidič použil a z něhož vytiskl doklad; není porušením § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě, pokud jej kontroloři odmítli, nechtěli nebo nedostali. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce připustil, že „snad došlo jen k tomu, že doklad byl vydán, nikoli ale ten z tiskárny, ač byl vytištěn“. Jak již zdejší soud uvedl k žalobnímu bodu 2., ve správním řízení byl přesně a úplně prokázán skutečný stav věci, který byl nezbytný pro rozhodnutí; bylo postaveno najisto, že namísto dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxametru, ručně doplněného o údaje předepsané § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky, vydal řidič vozidla taxislužby stvrzenku, na níž vůbec nebyl vyplněn údaj o cílovém místu přepravy, o jejím počátku a konci, počet celkem ujetých kilometrů a datum jízdy.

Žalovaný právem poukazuje na to, že předmětem řízení a důvodem následného postihu nebyla otázka, zda řidič ve voze má funkční taxametr či nikoliv, ale právě nevydání zákonem požadovaného dokladu. V této souvislosti se žalobce snaží soud přimět k takovému výkladu § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě – stanovícího, že *„provozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby řidič při provozování taxislužby používal taxametr podle odstavce 1 a vydal cestujícímu z tiskárny taxametru doklad o zaplacení jízdného“* – podle něhož postačí, aby ve vozidle taxislužby taxametr byl a aby z něj řidič doklad vytiskl, avšak jeho vydání cestujícímu je již podružné. Nejvyšší správní soud takový interpretační přístup k citovanému ustanovení kategoricky odmítá, neboť je v evidentním rozporu s jeho smyslem a účelem, ba tento smysl a účel popírá. Doklad o zaplacení jízdného není samoúčelný, ale slouží především cestujícímu k tomu, aby mohl sám překontrolovat, zda mu taxislužba byla poskytnuta řádně, zejména zda řidič taxislužby nejel z výchozího do cílového místa nedůvodně delší trasou, zda účtovaná cena odpovídá počtu ujetých kilometrů a cenovým předpisům, jakož i k uplatnění případných nároků na vydání bezdůvodného obohacení (např. částka, o kterou bylo jízdné předraženo, je plněním z nepoctivých zdrojů ve smyslu § 451 odst. 2 občanského zákoníku), náhrady škody apod. Náležitosti stanovené § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky uvedenému účelu ostatně plně odpovídají. Nevydání dokladu o zaplacení jízdného se stanovenými náležitostmi má pro cestujícího stejné důsledky, jako jeho nevydání vůbec, a dle názoru Nejvyššího správního soudu představuje jedno z vůbec nejzávažnějších porušení, jakého se může provozovatel taxislužby dopustit: nevydání dokladu nebo vydání dokladu postrádajícího předepsané náležitosti se totiž zpravidla neděje samo o sobě, ale s cílem zakrýt jiné protiprávní jednání.

Tak tomu bylo i v souzené věci, kdy jím mělo být zakamuflováno porušení cenových předpisů.

Uvedenému smyslu a účelu § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě, kladoucího důraz na povinnost vydat úplný doklad o zaplacení jízdného, potom plně odpovídá jeho konkretizace v § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky: *„provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič bez vyzvání vydal cestujícímu doklad o zaplacení jízdného, kterým je výhradně výstup z tiskárny taxametru ručně doplněný o další údaje stanovené tímto předpisem“*. Ani v tomto žalobním bodě tedy soud nedal žalobci za pravdu.

Ad 5. Žalobce dále dovozoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí o odvolání, neboť v nich chybí odůvodnění velikosti sankce. Nejvyšší správní soud nesdílí toto stanovisko: správní orgán I. stupně přihlížel při stanovení výše pokuty v souladu s § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě k závažnosti a významu protiprávního jednání, společenské nebezpečnosti vyplývající z důsledků takového jednání a z tohoto pohledu rozhodl o výši pokuty v dolní polovině zákonem stanovené maximální sazby. Rovněž žalovaný svou úvahu o přiměřenosti výše pokuty odůvodnil okolnostmi a zákonem stanovenou maximální výší sankce. Z obou rozhodnutí jsou tedy patrná hlediska, jimiž se správní orgány při volné úvaze o výši sankce řídily. Tato hlediska jsou v rozhodnutí popsána sice stručně, avšak srozumitelně, a proto nemohou mít za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Ad 6. Co se týče námitky, že pokuta ve výši 300 000 Kč neodpovídá společenské nebezpečnosti činu a ani finančním podmínkám žalobce, poukazuje Nejvyšší správní soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, v němž Ústavní soud odmítl ústavní stížnost provozovatele taxislužby, brojícího proti nepřiměřenosti pokuty uložené ve výši 250 000 Kč za porušení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě, spočívajícího ve vydání ručně psané stvrzenky s nepravdivými a neúplnými údaji. V tomto obdobném případě Ústavní soud konstatoval, že *„osobní majetkové poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto správní orgány ani Nejvyšší správní soud neměly právní důvod k nim přihlížet. Je nepochybné, že uložení pokuty je zásahem do majetkových poměrů stěžovatele; jestliže však správní orgán při jejím ukládání postupoval v souladu se zákonem (zvažování všech okolností případu, stanovení výše pokuty v zákonném rámci a řádné odůvodnění rozhodnutí), jak se v posuzovaném případě i stalo, postupoval ústavně konformním způsobem a jeho postup nelze hodnotit jako neústavní zásah do vlastnického práva stěžovatele.“* Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje a připomíná, že již výše dovodil, že nevydání řádného dokladu o zaplacení jízdného je třeba považovat za jedno z nejzávažnějších porušení právních předpisů o silniční dopravě. Zejména v souvislosti s okolností, že tímto protiprávním jednáním mělo být zamaskováno protiprávní jednání jiné (předražení jízdného) a znemožněno uplatňovat cestujícím jejich případné nároky plynoucí z tohoto protiprávního jednání, a s přihlédnutím k horní hranici pokuty považuje soud její výši za přiměřenou a odpovídající kritériím stanoveným v § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě.

Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil žádnému žalobnímu bodu a ani neshledal vadu, k níž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti. Rozhodnutí správního orgánu I. ani II. stupně neporušilo žalobcova subjektivní práva, a proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud postupoval podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., v jehož ustanovení § 73 odst. 1 s. ř. s. se praví, že podání žaloby nemá odkladný účinek. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Žalobce odůvodnil žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tím, že nadbytečně zaplacená pokuta by znamenala větší újmu než prodleva v inkasu na straně státního rozpočtu, a byla by pro žalobce likvidační, neboť žalobce je fyzickou osobou a částka přesahuje jeho možnosti. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že každé rozhodnutí správního orgánu o uložení sankce má hmotný dopad; tato skutečnost však sama o sobě nemůže být důvodem k přiznání odkladného účinku, tj. k suspenzi právní moci, vykonatelnosti a případně jiných účinků napadeného rozhodnutí. V institutu odkladného účinku se střetává jednak právní jistotou vyvolaný zájem na stabilitě pravomocných rozhodnutí správních orgánů, jimž svědčí presumpce správnosti, a jednak zájem na ochraně žalobce, jemuž by v některých případech mohlo nepřiznání suspenzivních účinků způsobit nereparovatelnou újmu; v případech, kdy z rozhodnutí nabyla práv třetí osoba (což se netýká souzené věci) se k tomu pojí i zájem na ochraně těchto osob. Soud tedy musí i s ohledem na princip rovnosti důkladně zvažovat, který z těchto zájmů v řízení převáží. Protože odkladný účinek výrazně oslabuje princip právní jistoty (a někdy též zasahuje do práv třetích osob), je v souladu s veřejným zájmem přiznání odkladnému účinku toliko takové žalobě, u níž by podle obsahu spisu bylo pravděpodobné, že bude úspěšná, tj. že některý z žalobních bodů bude pravděpodobně důvodný, resp. rozhodnutí či jemu předcházející řízení trpí vadami, k nimž soud hledí z úřední povinnosti a pro něž musí rozhodnutí zrušit či deklarovat jeho nicotnost. Tímto způsobem je ostatně vykládán institut odkladu vykonatelnosti (tj. institut, který je rozsahem svých účinků dokonce užší než suspenzivní účinek podle § 73 s. ř. s.) upravený v civilním řádu soudním v § 243 (srov. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 6. vydání, Praha, C. H. Beck, s. 1084). V dané věci dospěl soud již při předběžném posouzení věci k závěru, že pravděpodobnost úspěchu ve věci není tak velká, aby přiznání odkladného účinku odůvodňovala; zvláštní usnesení o tom nevydával (§ 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*) a svůj závěr vyslovil v tomto rozsudku.

Výrok o nákladech řízení se opírá o zásadu úspěchu ve věci, zakotvenou v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí n e j s o u opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. února 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu