

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **EURO TAXI PRAHA s. r. o.**, se sídlem nám. Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3, zastoupen JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 18/2008 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce EURO TAXI PRAHA s. r. o. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 18/2008 - 37, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 18/2008 – 37, zamítl žalobu EURO TAXI PRAHA s. r. o. proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva dopravy ze dne 12. 11. 2007, č. j. 174/2007-190-TAXI/3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce EURO TAXI PRAHA s. r. o. a J. L. proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 11. 7. 2007, č. j. MHMP 290028/2007/DOP-T/Ho/TAXI, a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobci EURO TAXI PRAHA s. r. o. uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle ustanovení 35 odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o silniční dopravě“), jehož se dopustil jako provozovatel taxislužby porušením ustanovení § 21 odst. 11 písm. a)

zákona o silniční dopravě v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, neboť nezajistil, aby ve vozidle taxislužby tov. zn. VW Passat SPZ ULJ 77-93, evidenční číslo vozidla taxislužby x, byl průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby vystaven při výkonu taxislužby a umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby, tj. čelně na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný.

Městský soud v Praze současně uvedeným rozsudkem ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 18/2008 - 37, zamítl i návrh žalobce EURO TAXI PRAHA s. r. o. (pro případ, že by správní soud žalobě nevyhověl a napadené správní rozhodnutí nezrušil), aby správní soud rozhodl tak, že se od trestu uloženého správním orgánem za správní delikt upouští nebo že se uložený trest snižuje v mezích zákonem dovolených.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku především konstatoval, že se žalobce mýlí, má-li za to, že povinnost uloženou provozovateli taxislužby ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a ustanovením § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. lze splnit vystavením pouhé kopie průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Je tomu tak proto, že smyslem zákonné úpravy ukládající provozovateli taxislužby povinnost zajistit vystavení průkazu na stanoveném místě ve vozidle není jen zajištění prosté identifikace osoby řidiče vozidla taxislužby, ale informace zákazníka o tom, že taxislužba je mu v konkrétním případě poskytována oprávněnou osobou splňující podmínky bezúhonnosti a spolehlivosti podle zákona o silniční dopravě. Dosažení tohoto účelu nemůže být naplněno vystavením pouhé kopie průkazu. Nelze totiž vyloučit, že kopii průkazu by mohla ve vozidle vystavit a vozidlo řídit i osoba, které byl v minulosti průkaz (originál) zadržen či odebrán. Vedle zmíněného účelu právní úpravy lze k závěru o nutnosti vystavení originálu průkazu dospět též na základě jazykového výkladu dotčených právních předpisů. Třeba vyjít z toho, že pokud právní předpisy ukládají povinnost umístit ve vozidle konkrétní doklad a jinak neupravují žádné podrobnosti ohledně splnění této povinnosti umístěním kopie, je tím míněn originál dokladu. Lze proto konstatovat, že v případě, kdy není v právním předpise uvedena možnost umístění kopie, je vyžadováno vždy umístění originálu. Neobstojí ani námitka, že řidič měl originál průkazu u sebe, což kontrolní pracovník vůbec nezjišťoval. Z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, za který byl žalobce sankcionován, je totiž rozhodné, že průkaz (jeho originál) nebyl ve vozidle vystaven způsobem stanoveným v § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a v § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb.

Městský soud neshledal opodstatněnými ani námitky žalobce, že u něho nebyla řádně provedena kontrola v souladu se zákonem č. 552/1992 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o státní kontrole“), konkrétně s ustanoveními § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona. Podstatou této žalobní námitky je to, že pověření k výkonu kontroly nebylo předloženo a zahájení kontroly oznámeno žalobci, resp. osobě oprávněné jeho jménem jednat, když řidič takovou osobou není. Žalobce jinak ničím nezpochybňoval oprávnění konkrétního kontrolního pracovníka provést kontrolu a nenamítal ani to, že by pověření ke kontrole nebylo předloženo řidiči při provádění kontroly. Z kontrolního protokolu č. S/270307/3/Žk vyplývá, že kontrolu provedl pracovník M. Ž. a v protokolu je uvedeno též číslo jeho pověření k výkonu státního odborného dozoru. Městský soud v této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správního osudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, a ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66, kde jsou uvedeny zásady postupu kontrolních

pracovníků při kontrole bez přítomnosti provozovatele služby, případně jeho zaměstnance či zástupce a konstatoval, že projednávaný případ je poněkud odchylný od případů řešených uvedenými rozsudky. Předmětem kontroly v projednávané věci bylo mimo jiné dodržování povinnosti vystavit platný průkaz čelně na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce tak, aby byl nezakrytý a dobře čitelný. Kontrolu splnění této povinnosti tedy bylo možno provést a kontrolní zjištění učinit z časového hlediska nenáročnou vizuální kontrolou místa, kde měl být průkaz ve vozidle vystaven, bez potřeby jakéhokoliv bližšího zkoumání či měření. Vzhledem k zájmu na řádném a pravdivém provedení kontroly bylo potřeba minimalizovat riziko manipulace s objektem kontroly tak, aby kontrolní zjištění prokazovalo skutečný stav plnění zákonné povinnosti. Hodnověrnost prováděné kontroly bylo proto možno zajistit přítomnosti řidiče při kontrole, seznámením řidiče s obsahem protokolu o kontrole (tím, že je mu předložen k podpisu), vyrozuměním kontrolované osoby o provedené kontrole a poskytnutím možnosti vyjádřit se ke kontrolním zjištěním. V projednávané věci byl protokol o provedené kontrole předložen řidiči k podpisu (řidič podpis odmítl) a žalobci byl bezprostředně po provedení kontroly protokol zaslán prostřednictvím pošty. Tím byla žalobci dána možnost vyjádřit se ke kontrolním zjištěním zachyceným v protokolu a namítat případné nedostatky. Žalobce však v následném řízení žádnými relevantními skutečnostmi nezpochybnil správnost kontrolních zjištění ohledně nevystavení originálu průkazu na stanoveném místě ve vozidle, ani nezpochybnil oprávnění kontrolního pracovníka M. Ž. Městský soud z těchto skutečností dovodil, že v tomto konkrétním případě nemohlo být podmínkou pro provedení kontroly vyrozumění statutárního orgánu právnické osoby – provozovatele taxislužby o zahájení kontroly a možnost být přítomen při prováděné kontrole. Nelze nevidět, že kontrola byla prováděna ve večerních resp. nočních hodinách, kdy je taxislužba zákazníkům nejčastěji poskytována a kontrola je proto zcela na místě. Trvání na vyrozumění či dokonce na přítomnosti statutárního orgánu provozovatele nebo jeho zástupce u kontroly by bylo kontraproduktivní a v konečném důsledku by vedlo i ke zmaření možnosti realizace těchto kontrol (předpokladem vyrozumění provozovatele taxislužby či jeho zástupce kontrolním pracovníkem by bylo zjištění jeho přesné adresy, zastižitelnost a kontaktnost na této adrese, dostupnost „technických“ prostředků, s jejichž pomocí lze příslušné osobě doručit vyrozumění o zahájení kontroly v reálném čase a nikoliv s určitým časovým odstupem, apod; telefonické vyrozumění zase předpokládá znalost telefonního spojení, ochotu dotyčné osoby hovor přijmout a s kontrolním pracovníkem komunikovat a zanedbatelný není ani ekonomický důsledek v podobě ušlého zisku, který by byl řidič vozidla povinen snášet při vyčkávání, zda se kontrolnímu pracovníkovi podaří kontaktovat osobu jednající za provozovatele taxislužby. Řidiči taxislužby je ustanovením § 34 odst. 2 zákona o silniční dopravě uložena povinnost součinnosti při kontrole plnění žalobcovy povinnosti. Řidiče taxislužby je proto nutno považovat za osobu oprávněnou jednat při kontrole za provozovatele taxislužby ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 obchodního zákoníku. Je tomu tak proto, že řidič je provozovatelem taxislužby pověřen skutečným výkonem taxislužby a řidič také ve skutečnosti vystavuje průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle, i když odpovědnost za splnění povinnosti nese provozovatel. Je-li pak v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolováno vybavení vozidla je to právě řidič, který musí tuto kontrolu umožnit a bude jí přítomen. Proto je mu také ukládána zmíněná povinnost součinnosti. Řidič tedy při provádění kontroly jedná jménem provozovatele taxislužby. Pokud tedy kontrolní pracovník o zahájení kontroly vyrozumí pouze řidiče, jemuž předloží příslušné pověření, a nikoliv též samotného provozovatele taxislužby či jeho statutární orgán, jehož vyrozumění v reálné době může být v řadě případů objektivně nemožné, nejde o postup, který je v rozporu se zákonem a jeho smyslem.

Městský soud posléze neshledal důvodnými ani námitky žalobce týkající se výše uložené pokuty. Ze správního spisu vyplývá, že prvostupňové správní rozhodnutí obsahuje úvahu o výši sankce a že žalobce v odvolání proti tomuto rozhodnutí nebrojil proti výši uložené pokuty. Jelikož žalobou napadené správní rozhodnutí tvoří jeden celek s rozhodnutím prvostupňového správního orgánu, potom správní rozhodnutí jako celek obsahuje i úvahu o výši uložené pokuty. Správní orgán vzal v úvahu při ukládání sankce především společenskou nebezpečnost vyplývající z důsledků jednání žalobce. Zákon za zjištěné deliktní jednání umožňuje uložit pokutu až do výše 750 000 Kč. Žalobci uložená pokuta ve výši 10 000 Kč je tedy téměř na spodní hranici zákonné sazby. Takto stanovená sankce odpovídá všem zákonným hlediskům, má převážně výchovný a preventivní charakter a nelze ji v žádném případě označit jako nepřiměřeně vysokou. Z tohoto důvodu nebylo možno vyhovět ani návrhu žalobce na upuštění či snížení uloženého trestu za správní delikt, neboť trest nebyl uložen ve zjevně nepřiměřené výši (1,33 % maximální možné sazby).

S poukazem na uvedené důvody proto městský soud žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel vytkl městskému soudu, že se správní soud nesprávně vypořádal s jeho námitkou podle níž dne 27. 3. 2007 nebyla pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy řádně provedena kontrola ve smyslu zákona o státní kontrole, resp. že tato kontrola nebyla řádně zahájena, a jednalo se tak o nicotný kontrolní úkon. Je tomu tak proto, že provozovatel taxislužby a zaměstnavatel řidiče J. L. nebyl o zahájení kontroly jakkoli vyrozuměn a nebylo mu před započetím kontroly ani předloženo písemné pověření o oprávnění provést kontrolu. Tento postup je ovšem v rozporu s ustanoveními § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle něhož má být kontrolní činnost vykonávána pracovníky kontrolních orgánů na základě písemného pověření, kteří jsou povinni kontrolované osobě oznámit zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Kontrolním pracovníkům přitom nic nebránilo v zákonném postupu neboť kontrola nemohla být ničím zmařena a nejednalo se ani o neodkladný úkon správního orgánu. Řidič nemohl a nejednal za provozovatele, neboť k tomu není oprávněn a takové oprávnění mu nevyplývá ani ze zákona. Informační povinnost správního orgánu proto nebyla splněna oznámením kontroly řidiči a ani následně zasláním protokolu o kontrole provozovateli, neboť v době zaslání protokolu již kontrola neprobíhala. Kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti pak mohla poskytnout pouze kontrolovaná osoba – tedy v tomto případě EURO TAXI PRAHA s. r. o., které mělo být oznámeno zahájení kontroly. Aby toto oznámení mělo účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající z ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, muselo splňovat obsahové náležitosti a zejména dojít do sféry kontrolované osoby. To se však nestalo. Tento úkon nedošel do sféry kontrolované osoby ve lhůtě tak, aby mohla realizovat procesně obranu, a to ještě ve stadiu provádění této kontroly. Oznámení o zahájení kontroly přitom plní stejnou funkci jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu, neboť zejména zajišťuje, aby kontrolovaná osoba mohla již od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva. Zákon o státní kontrole sice nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit; nicméně z ustanovení práva

soukromého lze bezpečně dovodit, že takovou fyzickou osobou může být statutární orgán. V doktríně občanského práva je totiž notorietou, že adresované právní úkony jsou perfektní až jejich dojitím adresátovi. Adresovaným právním úkonem veřejnoprávní povahy je i oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě. Podle § 20 odst. 1 občanského zákoníku právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem. Z toho vyplývá, že úkon, který je směřován právnické osobě, musí být směřován těmto subjektům. Za situace, kdy je protokol z kontroly provedené v rozporu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným či určujícím důkazním prostředkem, nezákonnost kontroly potom zakládá i nezákonnost celého správního řízení. Jelikož uvedeným povinnostem správní orgány nedostály, byly všechny výstupy z nezákonné kontroly nicotnými úkony, jež nemohly založit povinnosti a nemohly mít za následek ani deliktní odpovědnost. Dne 27. 3. 2007 tedy nedošlo k porušení zákona o silniční dopravě ani jeho prováděcí vyhlášky č. 478/2000 Sb., neboť tvrzení, že řidič L. neměl ve vozidle platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby nemá oporu ve spisovém materiálu, ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Proto s ohledem na stěžejní námitku stran provedené kontroly, nebudou další námitky týkající se umístění kopie průkazu podrobně rozváděny. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo dopravy v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly byla splněna oznámením zahájení kontroly řidiči kontrolovaného vozidla, který je jako zaměstnanec provozovatele taxislužby součástí jeho organizační struktury. Tento řidič je také podle zákona povinen poskytnout součinnost při prováděné kontrole (§ 34 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Řidič je tedy pověřen výkonem všech činností souvisejících s pozicí řidiče kontrolovaného vozidla a byl proto i zmocněn ke všem úkonům, k nimž na tomto úseku podnikatelské činnosti dochází. V podobném smyslu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66. Realizace kontrol provozovatelů taxislužby nemůže být závislá na tom, zda se kontrolnímu pracovníkovi podaří získat telefonní číslo na jednatele společnosti a zda se mu podaří s ním navázat telefonický kontakt. V tomto konkrétním případě byla kontrola provedena v 21,25 hod. a je tedy velmi nepravděpodobné, že by v tuto dobu byl v sídle společnosti zastižen statutární orgán. Ostatně provozovatelé taxislužby poskytují přepravní služby v rámci celé České republiky a je proto možné, že příslušný provozovatel taxislužby bude mít sídlo v odlišném místě, než je uskutečňována kontrola. Přítomnost řidiče při kontrole, seznámení řidiče s obsahem protokolu o kontrole, vyrozumění právnické osoby o provedené kontrole a poskytnutí možnosti se vyjádřit ke kontrolním zjištěním jsou tedy dostatečnými zárukami hodnověrnosti prováděné kontroly. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je ten, kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Ostatně i ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku stanoví, že „právní úkony za právnickou osobu mohou činit i jiní její pracovníci nebo členové, je-li vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé“. Do okruhu těchto zaměstnanců proto lze zařadit i řidiče vozidla taxislužby. Stěžovatel také okrajově rekapituluje již zastávaný názor, že dne 27. 3. 2007 nedošlo k porušení zákona o silniční dopravě, ani jeho prováděcí vyhlášky, neboť tvrzení, že řidič J. L. neměl ve vozidle „platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby“, nemá oporu ve spisovém materiálu, ani v odůvodnění rozhodnutí. V tomto směru je však třeba odkázat na již vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66), podle něhož platným průkazem o

způsobilosti řidiče taxislužby může být pouze originál předmětného dokladu. Žalované Ministerstvo dopravy proto navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Správní spis obsahuje protokol o kontrole ze dne 27. 3. 2007, č. S/270307/3/Žk, sepsaný podle ustanovení § 15 zákona o státní kontrole, z něhož a z přiložené fotodokumentace vyplývá, že tohoto dne v 21.25 hod. na náměstí Republiky v Praze 1 provedl kontrolní pracovník Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, M. Ž. (pověření k výkonu SOD č. 000413), v rámci výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, kontrolu vozidla taxislužby VW Passat, státní poznávací značky y, jehož provozovatelem byla společnost EURO TAXI PRAHA s. r. o. a řidičem J. L., který byl přítomen kontrole tohoto vozidla. Podle obsahu protokolu bylo při kontrole mimo jiné zjištěno, že ve vozidle taxislužby byla v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, pouze kopie průkazu způsobilosti řidiče taxislužby č. 035191. Tento protokol odmítl řidič vozidla taxislužby podepsat. Dopisem ze dne 30. 3. 2007 zaslal správní orgán I. stupně tento protokol k seznámení společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o. s tím, že ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení má kontrolovaná osoba právo podat proti protokolu písemné námitky (§ 17 zákona o státní kontrole). Protokol byl doručen této společnosti poštou dne 4. 4. 2007. Správní orgán I. stupně pak rozhodnutím ze dne 18. 4. 2007, č. j. MHMP 167380/2007/DOP-T/Žk, nevyhověl námitkám společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o., které vznesla proti kontrolnímu protokolu. Dne 21. 5. 2007, pod č. j. MHMP 213342/2007/DOP-T/Ho, oznámil správní orgán I. stupně společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o. zahájení správního řízení pro správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, neboť provozovatel taxislužby v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, nezajistil, aby v již uvedeném vozidle taxislužby byl vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby (myšleno v originále) a umístěn při výkonu taxislužby na viditelném místě ve vozidle, tj. čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. Po oznámení o zahájení správního řízení podala společnost EURO TAXI PRAHA s. r. o. dne 4. 6. 2007 vyjádření k zahájení správního řízení, v němž uvedla, že právní předpisy výslovně nestanoví povinnost umístit ve vozidle originál průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy dne 11. 7. 2007, pod č. j. MHMP 290028/2007/DOP-T/Ho/TAXI, rozhodl tak, že provozovateli taxislužby EURO TAXI PRAHA s. r. o. uložil pokutu ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, jehož se dopustil dne 27. 3. 2007 tím, že v rozporu s ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě, v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, nezajistil, aby v již uvedeném vozidle taxislužby byl vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby a umístěn při výkonu taxislužby na viditelném místě ve vozidle, tj. čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. V odůvodnění svého rozhodnutí prvostupňový správní orgán odkázal na dokumenty uvedené v rozhodnutí o námitkách a zdůraznil, že ze zákona o silniční dopravě jednoznačně vyplývá, že průkazem o způsobilosti řidiče

taxislužby je originál tohoto dokladu a nikoliv jeho kopie. Žalobou napadeným rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 12. 11. 2007, č. j. 174/2007-190-TAXI/3, bylo odvolání společnosti EURO TAXI PRAHA s. r. o. zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. Odvolací orgán v odůvodnění rozhodnutí zejména poukázal na to, že účastník správního řízení neměl žádnou pochybnost o tom, že se jednalo o kontrolního pracovníka oprávněného k provedení kontroly a znovu zopakoval, že z textu zákona o silniční dopravě vyplývá povinnost vystavit průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby v originále, neboť zákon nezná jinou formu této veřejné listiny. Případy, ve kterých je umožněno nahradit originál listiny ověřenou kopií, případně kopií prostou, jsou v zákoně přímo vyjádřeny, a pokud tomu tak není, vyžaduje se vždy originál dané listiny.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

V projednávaném případě byla dne 27. 3. 2007 v 21.25 hod. prováděna na náměstí Republiky v Praze 1 M. Ž., kontrolním pracovníkem Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, kontrola vozidla taxislužby VW Passat SPZ y, jehož provozovatelem byla společnost EURO TAXI PRAHA, s. r. o. a řidičem J. L., která se týkala mimo jiné i vybavení tohoto vozidla. Při této kontrole bylo zjištěno, že ve vozidle není – v rozporu s právními předpisy - při výkonu taxislužby vystaven originál průkazu způsobilosti řidiče taxislužby (ve vozidle byla pouze kopie tohoto průkazu) a umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby, tj. čelně na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel vznesl v kasační stížnosti dvě stížní námitky.

Podstatou první stížní námitky je to, že stěžovatel (provozovatel taxislužby a zaměstnavatel řidiče J. L.) nebyl o zahájení kontroly jakkoli vyrozuměn a že stěžovateli nebylo před započetím kontroly předloženo písemné pověření o oprávnění provést kontrolu, když řidič takovou osobou není.

Zákon o státní kontrole sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole). Vzhledem k tomto právnímu předpisu nelze dojít k závěru, že by kontrolní orgán mohl provádět kontrolu zcela bez vědomí a přítomnosti kontrolované osoby, neboť zákon o státní kontrole minimálně požaduje, aby kontrolované

osobě bylo oznámeno zahájení kontroly. Na druhou stranu je však třeba zohlednit zvláštní charakter kontroly a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by kontrolovaná osoba musela být přítomna po celou dobu kontroly. V případě kontroly se střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném a pravdivém provedení kontroly a jednak zájem na hodnověrnosti prováděné kontroly, který je zajišťován přítomností kontrolovaného (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, který je uveřejněn pod č. 1067/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52 (zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 335/2004) a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51 (zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 719/2005): *„skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci“*

Nejvyšší správní soud má ve shodě s citovanou judikaturou za to, že v řadě případů by přítomnost kontrolované osoby či jeho zástupce, po celou dobu mohla zcela zmařit účel prováděné kontroly (např. u měření hluku). A to bez ohledu na to, jestli by byla přizvána dopředu písemně s uvedením data a místa kontroly a jejího předmětu a nebo až neprodleně předtím, než by kontrolní orgán začal s kontrolou. Nelze si totiž např. představit, že by provozovatel restaurace, případně jeho zástupce nezajistil v provozovně klid v době, kdy by věděl, že probíhá měření nadměrného hluku, jehož výsledek pro něho může být spojen s vysokou pokutou. Taková kontrola by pak neměla žádnou vypovídací hodnotu. Nicméně je třeba, aby tato osoba měla k provedené kontrole důvěru a mohla se k jejímu průběhu a výsledkům řádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že kontrola probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděna. Uvedený střet popsaných zájmů je řešitelný např. tak, že kontrolní orgán začne provádět kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby a v jejím průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel kontroly zmařit (tj. po té, co např. již došlo k naměření potřebných hodnot nebo ke zjištění jiných údajů či okolností, jejichž existence či neexistence je předmětem kontroly), o probíhající kontrole vyrozumí kontrolovanou osobu, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá kontrola a seznámí ho s místem, odkud je kontrola prováděna, jakož i způsobem, jakým je kontrola prováděna; v kontrole pak bude pokračovat za přítomnosti kontrolované osoby, případně jeho zástupce (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, který je uveřejněn pod č. 1067/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů. Tímto způsobem se totiž zajistí nejen provedení kontroly bez jakéhokoliv zásahu kontrolované osoby, tak i vědomost této osoby o prováděné kontrole a její přítomnost na ní.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66, dostupný na www.nssoud.cz, řešil také problematiku postupu orgánu vykonávajícího státní odborný dozor v silniční dopravě ve vztahu k ustanovením § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, ale za zcela jiných skutkových okolností, jež se podstatně liší od projednávaného případu. V této věci nebylo nutno řešit např. postavení řidiče při provádění kontroly v nepřítomnosti statutárního zástupce provozovatele taxislužby (kontrola se týkala předložení a umístění koncesní listiny a průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby v odpoledních hodinách, kdy bylo možno dosáhnout zástupce provozovatele

taxislužby v sídle tohoto provozovatele, které bylo v malé vzdálenosti od místa prováděné kontroly).

Obecné závěry vyplývající z již citované judikatury Nejvyššího správního soudu, jež se týkají zájmu na řádném a pravdivém provedení kontroly a zájmu na hodnověrnosti prováděné kontroly, který je zajišťován přítomností kontrolovaného, jsou použitelné i v projednávaném případě.

Městský soud správně zdůraznil, že předmětem kontroly v projednávané věci bylo mimo jiné dodržování povinnosti vystavit platný průkaz způsobilosti řidiče taxislužby čelně na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce tak, aby byl nezakrytý a dobře čitelný. Kontrolu splnění této povinnosti bylo proto možno provést a kontrolní zjištění učinit z časového hlediska nenáročnou vizuální kontrolou místa, kde měl být průkaz ve vozidle vystaven, bez potřeby jakéhokoliv bližšího zkoumání či měření. Vzhledem k zájmu na řádném a pravdivém provedení kontroly bylo potřeba minimalizovat riziko manipulace s objektem kontroly tak, aby kontrolní zjištění prokazovalo skutečný stav plnění zákonné povinnosti. Hodnověrnost prováděné kontroly bylo možno zajistit přítomností řidiče při kontrole, který je zaměstnancem stěžovatele, seznámením řidiče s obsahem protokolu o kontrole, vyrozuměním kontrolované osoby o provedené kontrole a poskytnutím možnosti vyjádřit se ke kontrolním zjištěním. V projednávané věci byl také protokol o provedené kontrole předložen řidiči k podpisu (řidič podpis odmítl) a stěžovateli byl v přiměřené době po provedení kontroly zaslán protokol prostřednictvím pošty. Tím byla stěžovateli dána možnost vyjádřit se ke kontrolním zjištěním zachyceným v protokolu a namítat případné nedostatky. Stěžovatel však žádnými relevantními skutečnostmi nezpochybnil správnost a věrohodnost kontrolních zjištění ohledně nevystavení originálu průkazu způsobilosti řidiče taxislužby na stanoveném místě ve vozidle, které byly podkladem pro uložení pokuty, ani nezpochybnil oprávnění kontrolního pracovníka M. Ž.

Městský soud z těchto skutečností opodstatněně dovodil, že v tomto konkrétním případě, kdy šlo o zcela nenáročnou vizuální kontrolu místa - bez potřeby jakéhokoliv bližšího zkoumání či měření - kde měl být průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle vystaven, nemohlo být podmínkou pro provedení kontroly vyrozumění statutárního orgánu právnické osoby – provozovatele taxislužby o zahájení kontroly a možnost provozovatele taxislužby být přítomen při prováděné kontrole. Městský soud správně poukázal na to, že kontrola byla prováděna ve večerních resp. nočních hodinách, kdy je taxislužba zákazníkům nejčastěji poskytována a kontrola byla proto zcela na místě. Trvání na vyrozumění či dokonce na přítomnosti statutárního orgánu provozovatele nebo jeho zástupce u kontroly by bylo kontraproduktivní a v konečném důsledku by vedlo i ke zmaření možnosti realizace těchto kontrol (předpokladem vyrozumění provozovatele taxislužby či jeho zástupce kontrolním pracovníkem by bylo zjištění jeho přesné adresy, zastižitelnost a kontaktnost na této adrese, dostupnost „technických“ prostředků, s jejichž pomocí by bylo možno příslušné osobě doručit vyrozumění o zahájení kontroly v reálném čase a nikoliv s určitým časovým odstupem, apod; telefonické vyrozumění předpokládalo znalost telefonního spojení, ochotu dotyčné osoby hovor přijmout a s kontrolním pracovníkem komunikovat a zanedbatelný by nebyl ani ekonomický důsledek v podobě ušlého zisku, který by byl řidič vozidla povinen snášet při vyčkávání, zda se kontrolnímu pracovníkovi podaří kontaktovat osobu jednající za provozovatele taxislužby).

Uvedené odůvodnění rozsudku městského soudu odpovídá již uvedeným obecným úvahám kasačního soudu při řešení střetu popsaných zájmů na řádném a pravdivém provedení kontroly a na hodnověrnosti prováděné kontroly, který je použitelný i ve vztahu ke zcela jednoduchému předmětu kontroly.

Námitky kasační stížnosti (kontrola nemohla být ničím zmařena, řidič nemohl a nejednal za provozovatele, neboť k tomu není oprávněn a takové oprávnění mu nevyplývá ani ze zákona, informační povinnost správního orgánu nebyla splněna oznámením kontroly řidiči a ani následně zasláním protokolu o kontrole provozovateli, kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti mohla poskytnout pouze kontrolovaná osoba EURO TAXI PRAHA s. r. o., které mělo být oznámeno zahájení kontroly, oznámení muselo dojít do sféry kontrolované osoby, což se nestalo) jsou ve vztahu ke konkrétním argumentům správního soudu v obecné poloze, v podstatě na ně ani nereagují, opakují stále stejnou argumentaci, aniž by přihlížely ke specifice projednávaného případu, a neberou v úvahu ani judikaturu správních soudů, pokud jde o řešení střetu popsaných zájmů při provádění kontroly.

V tomto směru je třeba poukázat na již vyslovený závěr, že uvedený střet popsaných zájmů je řešitelný např. i tak, že kontrolní orgán začne provádět kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby a v jejím průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel kontroly zmařit (tj. po té, co např. již došlo k naměření potřebných hodnot nebo ke zjištění jiných údajů či okolností, jejichž existence či neexistence je předmětem kontroly), o probíhající kontrole vyrozumí kontrolovanou osobu, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá kontrola a seznámí ho s místem, odkud je kontrola prováděna, jakož i způsobem, jakým je kontrola prováděna; v kontrole pak bude pokračovat za přítomnosti kontrolované osoby, případně jeho zástupce či zaměstnance. Tímto přítomným zaměstnancem byl v projednávané věci i řidič kontrolovaného vozidla, a to vzhledem k době provádění kontroly. V tomto kontextu je nutno hodnotit i závěry městského soudu ve vztahu k ustanovení § 34 odst. 2 zákona o silniční kontrole. Tímto ustanovením je řidiči vozidla uložena povinnost předložit osobám pověřeným výkonem státního odborného dozoru doklady, které musejí být ve vozidle při jeho provozu podle zákona, a umožnit jim přístup k záznamovému zařízení. Řidič při provádění kontroly v této fázi také jedná jménem provozovatele taxislužby a vykonává úkony, k nimž při faktickém výkonu taxislužby dochází. Ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neupravuje smluvní, nýbrž zákonné zastoupení podnikatele. Podmínkou vzniku oprávnění zastupovat podnikatele ve smyslu tohoto ustanovení je jednak to, že musí jít o osobu pověřenou určitou činností, jednak to, že taková činnost je činností při provozu podniku; zvláštní plná moc se nevyžaduje a zákon nestanoví ani další omezení zástupce co do jeho poměru k zastupovanému podnikateli. Takovou osobou byl i řidič J. L., jež byl pověřen činností při provozu podniku a který při vlastním provádění zcela jednoduché vizuální kontroly ve večerních, resp. časných nočních hodinách jednal i jménem provozovatele taxislužby (při této kontrole nešlo o skutkové neshody mezi kontrolním pracovníkem a provozovatelem taxislužby, ale jen o rozdílný právní pohled na to, zda ve vozidle měl být vystaven originál průkazu řidiče taxislužby či nikoliv).

Ve světle uvedeného proto nemohou obstát vývody kasační stížnosti, jež by zejména vzhledem k pozdní večerní době prováděné kontroly zcela zmařily realizaci kontroly, když stěžovatel především ani nepopírá, že ve vozidle taxislužby nebyl vystaven

originál průkazu řidiče taxislužby, ale pouze kopie tohoto dokladu, což také bylo zákonným podkladem pro udělení pokuty stěžovateli.

Podstatou druhé stížní námitky je tvrzení stěžovatele, že pokud je protokol z kontroly provedené v rozporu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným či určujícím důkazním prostředkem, nezákonnost kontroly potom zakládá i nezákonnost celého správního řízení. Dne 27. 3. 2007 tedy nedošlo k porušení zákona o silniční dopravě ani jeho prováděcí vyhlášky č. 478/2000 Sb., neboť tvrzení, že řidič L. neměl ve vozidle platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby nemá oporu ve spisovém materiálu, ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Proto s ohledem na stěžejní námitku stran provedené kontroly, nechce další námitky týkající se umístění kopie průkazu podrobně rozvádět.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66, dostupný na www.nssoud.cz, vyložil, že při výkladu problému originálu a kopie listiny třeba vyjít z toho, že jen originál listiny vydaný správním orgánem osvědčuje to, co je v ní uvedeno. To samé platí i v projednávané věci. Podle ustanovení § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě je totiž provozovatel taxislužby povinen zajistit, aby průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby byl umístěn na viditelném místě ve vozidle taxislužby a podle ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. provozovatel taxislužby zajistí, aby řidič při výkonu taxislužby měl svůj platný průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby čelně vystaven na přístrojové desce vozidla, před pravým předním sedadlem spolujezdce, nezakrytý a dobře čitelný. Pokud tato ustanovení ve vzájemném spojení hovoří o „platném“ průkazu způsobilosti řidiče taxislužby, nedá se podle kasačního soudu hovořit o tom, že postačí, aby byla ve vozidle taxislužby čelně vystavena jen kopie tohoto dokladu, která zcela jistě není „platným“ průkazem způsobilosti řidiče taxislužby, jímž může být jen originál tohoto průkazu. Obecně je třeba proto říci, že pokud právní předpisy ukládají povinnost umístit ve vozidle konkrétní doklad (průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby) a vůbec neupravují přípustnost splnění této povinnosti umístěním kopie tohoto dokladu, je tím míněn vždy originál této listiny. Zákon sice výslovně nestanoví povinnost umístění originálu průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby ve vozidle, ale tuto povinnost není třeba v zákoně výslovně upravit, neboť pokud právní předpis nestanoví nic bližšího a přitom ukládá povinnost umístit ve vozidle taxislužby doklad, vždy se musí jednat z povahy věci o jeho originál. Výslovné uvedení slova „originál“ pak nabývá na významu pouze tehdy, pokud zákon umožňuje umístění, resp. rovněž držení ověřené kopie tohoto dokladu (srov. ustanovení § 21 odst. 11 písm. b/ zákona o silniční dopravě). Stanovisko stěžovatele by vyústilo v chybný předpoklad, že výchozím stavem v situacích, kdy právní úprava nestanoví podrobnosti, může být i kopie dokladu.

Stěžovatel se proto mýlí v tom, že nespáchal správní delikt podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě a že povinnost uloženou provozovateli taxislužby ustanovením § 21 odst. 11 písm. a) zákona o silniční dopravě a ustanovením § 12 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. lze splnit vystavením pouhé kopie průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti napadenému rozsudku městského soudu (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. září 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu