

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **V. Z.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008, č. j. 16/106203/2007/1579, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 10 Ca 34/2008 - 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 10 Ca 34/2008 – 37, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) rozhodnutím ze dne 16. 11. 2007, č. j. MHMP 501439/2007/DOP-T/Fu/TAXI-rozc, uložil žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (ve znění účinném do 17. 11. 2009; dále jen „zákon o cenách“), pokutu za správní delikt ve výši 400 000 Kč. Žalobce (dále též „stěžovatel“) se měl dopustit dne 29. 3. 2007 správního deliktu tím, že jako provozovatel taxislužby porušil cenové předpisy, jelikož v rozporu s § 13 odst. 2 zákona o cenách v návaznosti na nařízení hl. m. Prahy č. 20/2006 Sb., o maximálních cenách osobní taxislužby (dále jen „nařízení hl. m. Prahy“), umístil na dveře vozidla taxislužby ceník ve

formě: nástupní sazba 70 Kč, cena za 1 km 99 Kč, čekání za 1 min. 10 Kč (sazba č. 1), čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud"), jenž ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Proti rozhodnutí městského soudu brojí žalobce včas podanou kasační stížností. Jelikož se kasační body v podstatě shodují s body žalobními, vypořádání jednotlivých žalobních bodů v odůvodnění rozsudku městského soudu bude pro přehlednost uvedeno jednotlivě u každé kasační námitky v části IV. tohoto rozsudku.

II. Námitky stěžovatele

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvody zakotvené v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel namítá, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, neboť nebylo prokázáno, že dne 29. 3. 2007 službu taxi nabízel. V rámci správního řízení bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť správní orgány neprovedly jeho návrhy na doplnění dokazování výslechem svědků.

[4] Stěžovatel trvá na tom, že svým jednáním neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách ve spojení s § 13 odst. 2 téhož zákona, podle nichž je prodávající při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Svou povinnost splnil, neboť informaci o ceně zboží, resp. služby viditelně umístil na dveřích vozidla i na ceníku uvnitř vozidla tak, aby se s ní mohl každý před poskytnutím přepravy řádně seznámit. Dle stěžovatele je cena, jež uvedl na ceníku, plně v souladu s platným právním řádem, což dovozuje z § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „prováděcí vyhláška"), jež umožňuje sjednat cenu vyšší (než je cena maximální) o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech. Z žádného právního předpisu navíc nejde dovodit, že by cena, která je cenou vyšší než maximální přípustnou, byla neplatná, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119.

[5] Stěžovatel považuje regulaci cen v taxislužbě za protiústavní, neboť má za to, že podmínka regulace cen – ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže – není jednoznačně v případě taxislužby na území hlavního města Prahy splněna.

[6] Stěžovatel dále namítá, že správní orgány nesprávně aplikovaly „nařízení hl. m. Prahy" na případ statické kontroly provedené u stěžovatele. Zmocnění pro regulaci cen zboží na základě výměru Ministerstva financí č. 1/2007 se vztahuje pouze na *„taxislužbu osobní na území obce"*, tedy pouze na jízdy započaté a ukončené na území téže obce. Během statické kontroly provedené dne 29. 3. 2007 stěžovatel žádnou přepravní službu neposkytoval (a ani nenabízel). Správní orgány tak nemohly dovodit, že by stěžovatel taxislužbu vykonával pouze „na území hlavního města Prahy".

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč nebyla žalovaným řádně odůvodněna, neboť se tak stalo pouze odkazem na zákonné ustanovení. Současně nesouhlasí s tvrzením, že by svým jednáním správní řízení vyvolal, neboť jednal v souladu s právními předpisy. Stejně tak považuje za nedostatečně odůvodněnou výši uložené pokuty, jelikož žalovaný i městský soud učinily pouze obecná konstatování a není proto zřejmé, z jakých konkrétních okolností při stanovení výše pokuty vycházely. Správní orgány ani soud nepřihlédly k majetkovým a osobním poměrům stěžovatele. Stěžovatel uzavírá, že pokuta ve výši 400 000 Kč je pro něj likvidační a poukazuje v této souvislosti na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

[8] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel ve svém podání opakuje námitky uvedené ve správním řízení i v žalobě. K těmto námitkám, s nimiž se neztotožňuje, se již několikrát vyjádřil. Žalovaný dále upozorňuje, že rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 – 119 je spolu s rozsudkem ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 – 68 předložen k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[10] Žalovaný se plně ztotožňuje s názorem městského soudu a navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

[12] Usnesením ze dne 16. 8. 2010, č. j. 1 Afs 47/2010 - 72, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., jelikož ve věci interpretace sporných ustanovení zákona o cenách, která tvoří základ jedné z kasačních námitek, probíhalo řízení před rozšířeným senátem zdejšího soudu. Vzhledem k tomu, že tato překážka v řízení vydáním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 8 Afs 48/2009 – 80 odpadla, rozhodla předsedkyně senátu o pokračování v řízení usnesením ze dne 8. 4. 201, č. j. 1 Afs 47/2010 - 75. Následně mohl kasační soud přistoupit k projednání kasační stížnosti samé.

[13] Nejprve soud vážil, zda správní orgány postupovaly v řízení zákonným způsobem a dostatečně zjistily skutečný stav věci, pokud neprovedly stěžovatelem navrhované důkazy (IV.A). Dále posoudil námitku oprávněnosti navýšení ceny oproti ceně maximální, stanovené „nařízením hl. m. Prahy“ (IV.B). Kasační soud se následně zabýval námitkou, že stěžovatel svým jednáním neporušil cenové předpisy (IV.C). Rovněž posoudil otázku aplikace „nařízení hl. m. Prahy“ na případ „statické“ kontroly provedené u stěžovatele

(IV.D). Poté se zabýval námitkou neústavnosti regulace cen v taxislužbě (IV.E) a otázkou, zda žalovaný dostatečně zdůvodnil povinnost uhradit náklady správního řízení (IV.F) a výši sankce uložené stěžovateli (IV.G).

[14] Kasační stížnost je důvodná, a to v námitce posouzené sub IV.C a v návaznosti na ni též v námitce posouzené sub IV.F.

IV. A K námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu věci

[15] Stěžovatel má za to, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci, neboť neprokázaly, že by dne 29. 3. 2007 službu taxi nabízel. Dále namítá, že nebylo prokázáno tvrzení Magistrátu, že jeho vozidlo taxi stálo v době provádění kontroly na nám. Republiky s nezakrytou střešní svítilnou, která svítila. K prokázání těchto tvrzení stěžovatel navrhoval doplnit dokazování výslechem svědků, a to kontrolního pracovníka Magistrátu, příslušníků hlídky Policie ČR a kolegů, kteří byli přítomni v době kontroly. Správní orgán odmítnutí provedení důkazů nijak nezdůvodnil.

[16] Městský soud považoval tuto námitku za nedůvodnou. Ve shodě se správními orgány dospěl městský soud k názoru, že v daném případě byl skutkový stav řádně zjištěn a zaprotokolován. Z Protokolu o provedené kontrole ze dne 29. 3. 2007, č. C/290307/2/Žk, č. j. MHMP 140156/2007 (dále jen „Protokol o provedené kontrole“), a z fotodokumentace k tomuto protokolu lze zjistit, že kontrolované vozidlo SPZ: X mělo na dveřích uvedeno evidenční číslo vozidla taxislužby: X Praha, včetně jména a příjmení V. Z. a ceník za provoz vozidla s údaji: nástupní sazba 70,- Kč, cena za 1 km 99,- Kč, čekání za 1 min 10,- Kč. Na střeše vozidla SPZ: X svítil nápis TAXI. Městský soud má za to, že na fotografiích je bez jakýchkoli pochybností zachycen vůz žalobce s rozsvícenou střešní svítilnou, proto provádění výslechu svědků ke skutečnosti, zda střešní svítilna na vozidle žalobce svítila či nikoli, považoval za zcela nadbytečné a námitku žalobce zhodnotil jako účelovou.

[17] Nejvyšší správní soud se ve vztahu k této námitce plně ztotožňuje s názorem městského soudu. Ze správního spisu vyplývá, že Magistrát zahájil správní řízení na základě Protokolu o provedené kontrole, k němuž byla pořízena fotodokumentace, a dodatků k tomuto Protokolu. Ke všem těmto podkladům měl stěžovatel možnost se vyjádřit, což také učinil. Magistrát se s námitkou stěžovatele, obsaženou ve Vyjádření k dodatku protokolu ze dne 4. 5. 2007, ohledně nedostatečného zjištění skutkového stavu, řádně vypořádal v Dodatku k protokolu č. C/290307/2/ŽK ze dne 14. 5. 2007, č. j. MHMP 202617/2007/DOP-T/Žk. Dovodil, že z označení a umístění vozidla bylo zřejmé, že stěžovatel taxislužbu nabízel, a proto považoval za nadbytečné provádět další dokazování. To, jak bylo vozidlo označeno jasně zachycuje fotodokumentace, jež tvoří přílohu Protokolu o provedené kontrole. Na jedné z fotografií lze bez pochybností identifikovat vozidlo SPZ: X s rozsvícenou střešní svítilnou s nápisem TAXI. Takové označení odpovídá požadavku § 21 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), dle něhož je provozovatel mimo jiné povinen zajistit, aby vozidlo taxislužby bylo při výkonu taxislužby, kterým se rozumí nabízení nebo vykonávání přepravních služeb, označeno střešní svítilnou s nápisem „TAXI“. Skutečnost, že stěžovatel v době provádění kontroly přepravní služby skutečně nabízel, lze tedy

vzhledem k výše uvedenému považovat za beze všech pochybností prokázanou. Správní orgány, ani městský soud proto nepochybily, pokud považovaly návrhy na provedení dokazování výslechem svědků za nadbytečné. První námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

IV. B K námitce možnosti navýšení ceny

[18] Stěžovatel je přesvědčen, že může za poskytování přepravních služeb požadovat cenu vyšší, než je maximální cena stanovená § 2 „nařízení hl. m. Prahy". Toto oprávnění dovozuje z § 2 „prováděcí vyhlášky", který k definici maximální ceny stanoví, že „*pro zboží stejného užití, které se od druhu zboží s maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenou liší pouze některými určenými podmínkami, lze sjednat vyšší cenu nejvíce nebo je nutno sjednat nižší cenu nejméně o rozdíl v ekonomicky oprávněných nákladech odpovídající těmto odlišným určeným podmínkám a v přiměřeném zisku vztaženém k této změně podmínek*" (zvýraznění provedl stěžovatel). Dle stěžovatele existují při poskytování přepravních služeb „některé určené podmínky", jež opravňují k navýšení ceny oproti maximální stanovené ceně. Těmito podmínkami jsou mimo jiné náklady na pořízení vozidla a údržbu, náhradní díly, přičemž tyto položky ovlivňují „jakost" poskytované služby. Cena, za kterou stěžovatel svou službu nabízel, plně odpovídala kalkulaci nákladů na provoz vozidla stěžovatele, ve které jsou zahrnuty náklady na pořízení materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, v souladu s definicí pojmu ekonomicky oprávněných nákladů ve smyslu § 2 „prováděcí vyhlášky".

[19] Nejvyšší správní soud svými níže uvedenými závěry dává zapravdu právnímu názoru vyjádřenému v odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Ten dospěl k závěru, že citované ustanovení „prováděcí vyhlášky" na daný případ poskytování taxislužby nedopadá. Legální definice obsažená v § 2 odst. 8 zákona o silniční dopravě definuje taxislužbu, jako veřejnou silniční dopravu, kterou se zajišťuje přeprava osob a jejich zavazadel osobními vozidly s obsaditelností nejvýše devíti osob včetně řidiče; přepravní služby taxislužbou se nabízejí a objednávky k přepravě se přijímají prostřednictvím řidiče na stanovištích taxislužby, na veřejně přístupných pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích nebo prostřednictvím dispečinku taxislužby. „Nařízení hl. m. Prahy" stanoví maximální cenu osobní taxislužby právě pro takto definovanou službu a platí pro všechny její poskytovatele bez rozdílu. Stěžovatelem poskytovaná služba se od uvedené definice neliší žádnými určujícími podmínkami ve smyslu § 2 odst. 1 „prováděcí vyhlášky". Stěžovatel považuje za tyto odlišné určené podmínky např. náklady na pořízení vozidla, údržbu a náhradní díly. Provozování taxislužby bez pořízení vozidla či jeho udržování je však zcela nemyslitelné. Takové náklady vznikají všem poskytovatelům této služby a nelze je proto právě v případě stěžovatele považovat za natolik odlišující podmínky, jež by opravňovaly k navýšení maximální stanovené ceny.

[20] Argumentace stěžovatele, že jeho zákazníky tvoří zejména zahraniční klientela a podnikatelé, kteří mají vysoké nároky na „jakost" je zcela nepřípadná. Je jistě představitelné, že zákazník, a to i zákazník tuzemský, upřednostní spíše jízdu v novém komfortním voze před jízdou ve voze značně zanedbaném, nelze z toho však vyvozovat závěr, že provozovatel kvalitnějšího vozidla je oprávněn svévolně účtovat zákazníkovi

cenu vyšší, než je úředně stanovená maximální cena. Také tvrzení stěžovatele, že je provozovatelem taxislužby, který má zájem na poskytování kvalitní služby zákazníkovi, a tím i vylepšování dobrého jména hlavního města Prahy, považuje Nejvyšší správní soud za poněkud kontradiktorní. Veškeří zákazníci taxislužby jakožto spotřebitelé mají nepochybně oprávněné očekávání, že jim bude poskytnuta služba na určité úrovni a v určité kvalitě (například že nebudou nuceni přepravovat se ve vozidle nesplňujícím bezpečnostní požadavky či ve vozidle znečištěném apod.), aniž by za tento "komfort" měli platit navýšené jízdné (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 97/2008 – 78; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[21] Ani tuto námitku proto nelze považovat za důvodnou.

IV.C K námitce neporušení cenových předpisů

[22] Stěžovatel trvá na tom, že neporušil cenové předpisy podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách tím, že by nesplnil svou povinnost označovat zboží cenami podle § 13 odst. 2 tohoto zákona, jenž stanoví, že *„prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztaženou k prodávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem"*. Stěžovatel má za to, že tuto povinnost splnil, neboť ve správním řízení bylo nepochybně prokázáno, že uvnitř vozidla i na jeho dveřích umístil ceník, s nímž se mohl každý před poskytnutím přepravy seznámit. Smyslem tohoto ustanovení je dle stěžovatele zajistit informovanost zákazníka o nabízených cenách, nikoli o cenách podle „nařízení hl. m. Prahy". Stěžovatel opakovaně uvádí, že z žádného právního předpisu nelze dovodit, že cena, která by byla cenou vyšší než maximální přípustnou, by byla neplatná.

[23] Městský soud přisvědčil žalovanému, když uvedl, že povinností žalobce není pouze informovat o ceně, nýbrž také uvést takovou informaci pravdivě a v souladu s cenovým předpisem. Soud neakceptoval názor žalobce, že k řádnému dodržení § 13 odst. 2 zákona o cenách postačuje jakákoli informace o ceně služby, čímž dojde k naplnění jeho informační povinnosti. Městský soud doplnil, že prodávající je v nabídkové volnosti, co se týče výše ceny, omezen právě proto, že jde o cenu zboží, která je právními předpisy regulovaná. Zákazník má právo být informován o ceně, která právním předpisům odpovídá.

[24] Otázka výkladu výrazu „cena platná v okamžiku nabídky" nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně. Proto osmý senát Nejvyššího správního soud předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. tuto otázku k posouzení rozšířenému senátu. Ten se ve věci vyslovil usnesením č. j. 8 Afs 48/2009 – 80, ze dne 22. 3. 2011, tak, že výrazem *„cena platná v okamžiku nabídky v § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná"*. Vycházeje ze závěrů rozšířeného senátu zdejší soud shledal, že výklad provedený městským soudem byl nesprávný.

[25] Skutečnost, že stěžovatel označil vozidlo taxislužby ceníkem, jež umístil na dveře a do interiéru vozidla, je mezi stranami nesporná. Taktéž není mezi stranami sporu o cenách v ceníku uvedených (nástupní sazba 70 Kč, cena za 1 km 99 Kč, čekání za 1 min. 10 Kč – sazba č. 1). Jestliže tedy stěžovatel označil své zboží (taxislužbu) cenou, za kterou je nabízel, splnil povinnost podle § 13 odst. 2 zákona o cenách, neboť toto ustanovení mu ukládá informovat o ceně, za kterou své zboží nabízí, nikoli o ceně, jež je v souladu s ustanoveními o regulaci cen. Správní orgány i městský soud proto při výkladu zákona o cenách pochybily, a proto jsou jejich rozhodnutí v tomto ohledu nezákonná. Nesprávná interpretace zákonných ustanovení a z ní vyplývající konstatování o spáchání správního deliktů má nutně důsledky i v otázkách stanovení pokuty za tento správní delikt (**IV.F**).

[26] Tato kasační námitka je proto důvodná.

IV.D K námitce nesprávné aplikace „nařízení hl. m. Prahy“ na statickou kontrolu

[27] Stěžovatel se domnívá, že zmocnění obsažené ve výměru Ministerstva financí č. 1/2007 (vydaném na základě zmocnění dle § 10 zákona o cenách) v oddíle B pod položkou č. 4. 60.22.11 (*„taxislužba osobní na území obce“)* umožňuje regulovat cenu pouze u jízd, které byly započaty a ukončeny na území téže obce. Ze statické kontroly provedené u stěžovatele dne 29. 3. 2007 nemohly správní orgány vyvodit jakékoli porušení „nařízení hl. m. Prahy“, jelikož stěžovatel v době kontroly žádnou přepravní službu neposkytoval. Správní orgány proto nemohly ani konstatovat, že by stěžovatel vykonával taxislužbu pouze na území jedné obce, a to hlavního města Prahy.

[28] Městský soud měl tuto námitku za nedůvodnou, jelikož, i přesto že kontrola byla provedena staticky, z Protokolu o provedené kontrole včetně dokumentace vyplývá, že žalobce nabízel službu na území hl. m. Prahy. Pokud měl žalobce v rozhodné době vozidlo označeno tak, jak je vyžadováno pro provozování taxislužby a nacházel se s ním na území Prahy, je zřejmé, že taxislužbu v tomto místě nabízel. Současně městský soud odkazuje odůvodnění rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 – 68.

[29] Nejvyšší správní soud k této kasační námitce uvádí následující: „Nařízení hl. m. Prahy“ v § 1 stanoví, že obsahem tohoto nařízení je stanovení maximální ceny osobní taxislužby; § 3 tohoto nařízení pak upřesňuje, že maximální ceny platí pro výkon taxislužby na území hl. m. Prahy. Dle § 21 odst. 2 zákona o silniční dopravě je třeba „výkonem taxislužby“ rozumět nabízení nebo vykonávání přepravních služeb. Nejvyšší správní soud z Protokolu o provedené kontrole včetně fotodokumentace zjistil, že v okamžiku kontroly se vozidlo stěžovatele nacházelo na náměstí Republiky u č. 5, Praha 1. Vozidlo bylo označeno rozsvícenou střešní svítilnou s nápisem „TAXI“, na dveřích byl umístěn ceník za provoz vozidla a evidenční číslo vozidla: X PRAHA. Již z těchto skutečností nepochybně vyplývá, že se jednalo o výkon taxislužby ve smyslu zákona o silniční dopravě. Z povahy provozované činnosti je zřejmé, že stěžovatel čekal na zákazníka a po jeho příchodu by nepochybně došlo k poskytnutí předmětné služby (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 – 68). K tomu lze dodat, že stěžovatel sám v kasační stížnosti i v žalobě uvádí, že má zájem na vylepšování dobrého jména hlavního města, s čímž jsou spojeny zvýšené náklady, neboť značnou část zákazníků

v hlavním městě tvoří turisté a podnikatelé, čímž implicitně potvrzuje fakt, že přepravní služby na území hlavního města sám vykonává.

[30] Nejvyšší správní soud má tedy skutečnost, že stěžovatel poskytoval v době kontroly přepravní službu formou nabídky na území hl. m. Prahy za prokázanou. Zdejší soud dále doplňuje, že § 3 „nařízení hl. m. Prahy" nelze vykládat tak, že se uplatní pouze na jízdy zahájené a ukončené na území Prahy. Rozhodný je fakt, že se jedná o výkon – nabízení taxislužby v Praze, převážně vykonávané na tomto území.

[31] Tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV.E K námitce protiústavnosti regulace cen v taxislužbě

[32] Stěžovatel považuje regulaci cen v taxislužbě za protiústavní. Argumentace stěžovatele je založena na tvrzení o údajném rozporu ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách s cenovou regulací zakotvenou v „nařízení hl. m. Prahy". Podle stěžovatele může hl. m. Praha přistoupit k regulaci pouze v případě, *kdy trh je ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace.* Tato podmínka dle názoru stěžovatele splněna není.

[33] Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že považuje regulaci cen taxislužby na území hl. m. Prahy za odůvodněnou situací na trhu, neboť v době před regulací cen docházelo v důsledku neexistence skutečně tržního prostředí k neúměrnému předražování služeb.

[34] Nejvyšší správní soud je v prvé řadě nucen konstatovat, že stěžovatel v této souvislosti pouze zopakoval svůj setrvalý právní názor, aniž by jakkoli polemizoval s důvody, pro něž městský soud považuje regulaci cen taxislužby v Praze za oprávněné. Navíc se k opakované námitce stěžovatele o protiústavnosti regulace cen v taxislužbě zdejší soud vyjádřil již v několika svých rozhodnutích (srov. např. rozsudek ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 – 81, rozsudek ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 123/2007 – 64, rozsudek ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 – 119, rozsudek ze dne 11. 8. 2010, č. j. 2 As 60/2010 – 113). Nejvyšší správní soud má za to, že provozování taxislužby představuje trh, který je (a to zejména v hlavním městě Praze) postižen silnou informační asymetrií (nedostatek informací zákazníků, jazyková bariéra, neznalost podmínek a celkového kontextu uživatelů služby), která ve svém důsledku vede k selhávání trhu a k omezení efektivní hospodářské soutěže. Tento trh tedy zcela jednoznačně odpovídá hypotéze obsažené v § 1 odst. 6 zákona o cenách.

[35] K otázce možnosti regulace cen se vyjádřil v několika svých rozhodnutích Ústavní soud. Zejména je nutno zmínit nález sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), podle něhož „*cenová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní*". Přímo k regulaci cen v taxislužbě pak Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 692/06 uvedl, že „*regulace provozování taxislužby je standardní ve všech vyspělých zemích, a naopak nepřítomnost této regulace by vedla jen k prohlubování negativních jevů, které jsou v této oblasti všeobecně známé, a jistě jsou známé i stěžovatelce*".

[36] Protože Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by se měl odchýlit od svého názoru i od názoru Ústavního soudu vysloveného ve výše uvedených rozhodnutích, na která plně odkazuje, odmítá i tuto námitku stěžovatele jako nedůvodnou.

IV.F Ke zdůvodnění povinnosti hradit náklady správního řízení

[37] Stěžovatel považuje odůvodnění povinnosti uhradit náklady správního řízení odkazem na zákonné ustanovení za nedostatečné. Současně nesouhlasí s tím, že by řízení vyvolal, neboť dle jeho názoru jednal v souladu s právními předpisy.

[38] Městský soud uvedl, že se v daném případě jednalo o řízení, které je zásadně zahajováno *ex officio*. Není proto rozhodné, zda žalobce svými úkony přispěl k zahájení řízení, nýbrž zda se dopustil protiprávního jednání, které vyvolalo vzhledem k principu oficiality nutnost vést správní řízení.

[39] V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že Magistrát odůvodnil povinnost uhradit náklady správního řízení odkazem na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a na § 6 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, přičemž obě ustanovení v odůvodnění ocitoval. Správní řád v § 79 odst. 5 stanoví, že *„povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti*“. Toto ustanovení představuje výjimku z obecného principu, že každý, tedy správní orgán, dotčený orgán i účastník řízení, nese své náklady sám (§ 79 odst. 3 správního řádu). Úprava obsažená v § 79 odst. 5 je obdobná k úpravě v § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), který normuje, že *„občanovi, který byl uznán vinným z přestupku, jakož i navrhovateli, bylo-li řízení zahájené na jeho návrh zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo i), se uloží povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku*“. Výkladem tohoto ustanovení je nutno dospět k závěru, že v případě řízení o přestupku lze obviněnému uložit úhradu nákladů spojených s tímto řízením pouze a jedině v případě, že výsledkem řízení je konstatování viny obviněného za přestupek. Stejným způsobem je třeba vykládat i ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu, tedy pod pojmem *„účastník, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti*“ se musí rozumět účastník, u něhož bylo prokázáno, že spáchal správní delikt. Jiný výklad by vedl k nežádoucím účinkům, neboť správní orgány by mohly uložit povinnost uhradit náklady řízení i v případech, kdy řízení bude zahájeno *ex officio* z důvodu podezření z porušení právní povinnosti, kterou však nakonec neprokáží.

[40] Výrok o povinnosti nahradit náklady řízení je vždy výrokem závislým, jehož procesní osud se musí odvíjet od výroku ve věci samé, tedy ve věci porušení právní povinnosti. S poukazem na závěry uvedené sub **IV.C** musí zdejší soud nutně vyložit, že ačkoli správní orgány zahájily správní řízení *ex officio*, měly rozhodnout tak, že stěžovatel žádnou svou právní povinnost neporušil, a nebyly proto naplněny podmínky pro použití § 79 odst. 5 správního řádu. Namístě je v daném případě postup podle § 79 odst. 3 správního řádu.

[41] Tato námitka je tedy důvodná.

IV. G K výši uložené pokuty

[42] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítá, že výše pokuty nebyla řádně zdůvodněna v žádném rozhodnutí správních orgánů ani městského soudu. Má za to, že správní orgány vycházely z neurčitých a neprokázaných tvrzení. Stěžovatel uvedl dostatek relevantních skutečností pro určení výše pokuty a k prokázání, že je pro něj stanovená částka likvidační. Zákon o cenách stanoví rozpětí pokut, jež se vztahuje na fyzické osoby i na velké obchodní společnosti. Správní orgán by tedy neměl striktně vycházet z plného zákonného rozpětí. Soud se dle stěžovatele nevypořádal s poukazem na závažnější delikty (jízda po požití alkoholu, prodej zkaženého zboží apod.), které jsou sankcionovány mnohem nižšími pokutami, ačkoli se jedná o případy, které se nedotýkají majetku, ale především života lidí.

[43] Městský soud vyslovil názor, že podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách lze uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč, a to v případě, nedosáhne-li výše neoprávněně získaného majetkového prospěchu 1 000 000 Kč, nebo nelze-li neoprávněně získaný majetkový prospěch vyčíslit, nebo jestliže neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl. Uložená pokuta se pohybuje v dolní polovině zákonné sazby. Správní orgány její výši dostatečně zdůvodnily, když zohlednily míru poškození potenciálních kupujících, míru zavinění, společenskou nebezpečnost a skutečnost, že žalobce svým jednáním poškodil dobré jméno hl. m. Prahy, ale i celé profesní skupiny provozovatelů silniční dopravy. Soud tyto důvody shledal dostačující. Pokud žalobce označil výši pokuty za likvidační, toto tvrzení nijak neprokázal. Městský soud dospěl k závěru, že výše pokuty není zjevně nepřiměřená a proto nepřistoupil k její moderaci.

[44] Při posuzování této námitky musel kasační soud postupovat obdobným způsobem jako v případě námitky sub **IV.F**. Z logiky věci plyne, že správní orgány mohou uložit sankci za správní delikt pouze v tom případě, když prokáží, že obviněný správní delikt skutečně spáchal. Dospěl-li kasační soud k závěru (srov. sub **IV.C**), že stěžovatel neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách, pak nelze než konstatovat, že nemůže obstát ani uložení sankce za takové porušení, a tudíž ani její odůvodnění.

[45] Kasační soud má tedy i tuto stěžovatelovu námitku za důvodnou.

V. Závěr

[46] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele zčásti důvodnými, proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. dubna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu