

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2007, čj. 16/34758/2007/1501, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, čj. 8 Ca 183/2007 – 55,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, čj. 8 Ca 183/2007 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2007, čj. 16/34758/2007/1501, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 2. 2007, čj. MHMP 360927/2006/DOP-T/Dc, kterým magistrát uložil žalobci za porušení § 15 odst. 1 písm. a) a f) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2007 (dále jen „zákon o cenách"), pokutu ve výši 250 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.

II.

2. Žalobce napadl shora označené rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 30. 6. 2010, čj. 8 Ca 183/2007 - 55, zamítl.

3. Městský soud neshledal důvodnou námitku, že rozhodnutí žalovaného nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a naopak dospěl k závěru, že skutkový stav byl v předmětné věci dostatečně zjištěn, zcela a bezezbytku prokázán a ve správním spise je jednoznačně dokumentován. Dále soud konstatoval, že žalobce ve vyjádření ke kontrolnímu protokolu ani ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení nenamítal

nic proti skutkovým zjištěním, nýbrž polemizoval s jejich právním hodnocením a shledával cenovou regulaci taxislužby na území hlavního města Prahy nesprávnou a neoprávněnou. Městský soud také uvedl, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí s požadavkem žalobce na provedení výslechu osob účastnících se jízdy vypořádal tím, že tuto námitku označil za bezpředmětnou s ohledem na pořízený audiovizuální záznam z uskutečněné jízdy. Námitku žalobce o bezdůvodném odmítnutí doplnění dokazování soud shledal nedůvodnou, neboť právě žalobce žádal o provedení tohoto důkazu bez uvedení jakéhokoliv relevantního důvodu. Odkaz žalovaného na audiovizuální záznam však soud posoudil jako nedůležitý, jelikož skutečnosti podstatné pro rozhodovanou věc jsou dokumentovány kontrolními zjištěními, a předmětný důkaz proto označil za nadbytečný.

4. Obdobně městský soud nesouhlasil s žalobní námitkou, podle které se žalovaný nikterak nevyjádřil k návrhu na doplnění dokazování vypracováním znaleckého posudku. Odpovídající konstatování žalovaného, že způsob cenové regulace není předmětem správního řízení, a že hodnocení ekonomické správnosti regulace není v jeho pravomoci, sice soud shledal velmi stručným, avšak co do své podstaty vyčerpávajícím. Dále městský soud uvedl, že pokud se žalovaný opomněl vyjádřit k podkladům žalobce ohledně jeho ekonomicky oprávněných nákladů, zatížil sice řízení procesní vadou, avšak tato nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný musel respektovat existenci cenové regulace, i kdyby žalobcovy ekonomické argumenty byly věcně správné.

5. Dále městský soud posuzoval námitku žalobce, že neporušil povinnost stanovenou v § 15 odst. 1 písm. a) a f) zákona o cenách, neboť u něj existují odlišné určené podmínky, které jej v souladu s § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, ve znění účinném do 20. 12. 2009 (dále jen „prováděcí vyhláška“), opravňují ke sjednání vyšší ceny v závislosti na ekonomicky oprávněných nákladech. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009 - 119 shledal městský soud i tuto námitku nedůvodnou. Uvedl, že podle čl. 3 odst. 1 vyhlášky rady hlavního města Prahy č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy“), platí maximální ceny pro jízdy uskutečněné na území hlavního města Prahy veškerými vozidly taxislužby bez ohledu na obsah válců a počet přepravovaných osob, a dovodil z toho, že značka a typ vozidla a od nich se odvíjející náklady na jeho provoz a údržbu nemohou mít na maximální cenu žádný vliv. Pokud se tedy nelze odchýlit od úředně stanovené maximální ceny, není podle názoru městského soudu nezbytné ani účelné provádět ve správním řízení důkaz o tom, zda stanovené ceny odpovídají ekonomicky oprávněným nákladům. Ani městský soud z uvedených důvodů nevyhověl návrhu žalobce na doplnění dokazování znaleckým posudkem.

6. Ohledně žalobní námitky spočívající v tvrzené protiústavnosti cenové regulace taxislužby v hlavním městě Praze, a to z důvodu chybějící podmínky ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže, městský soud opětovně odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009 - 119, dle něhož je trh taxislužby postižen celkovou informační asymetrií, efektivní soutěž je na daném trhu snížena, a zpravidla je zde vyloučena možnost racionálního a informovaného rozhodnutí spotřebitele.

7. Městský soud neshledal důvodnou námitku, že ze strany správních orgánů nebylo konstatováno, které ustanovení § 13 zákona o cenách měl žalobce porušit a jakým způsobem. Soud totiž ze spisového materiálu zjistil, že nejpozději v rozhodnutí vydaném v první instanci byl o těchto skutečnostech žalobce zpraven, o čemž svědčí i jeho odpovídající námitka v odvolání. Podle závěru soudu tedy žalobci bylo umožněno se k namítanému porušení řádně vyjádřit.

8. K námitce, že správní orgány použily jako podklad pro rozhodnutí nezákonně získaný důkaz – audiovizuální záznam, čímž bylo porušeno právo účastníka na spravedlivý proces, městský soud opětovně konstatoval, že uvedený důkaz je nadbytečný, neboť všechny relevantní skutečnosti jsou dostatečně spolehlivě dokumentovány běžnými prostředky. Podstatou sporu není otázka skutkových zjištění, nýbrž otázka právního hodnocení, tj. posouzení, zda žalobce měl právo nabízet taxislužbu za ceny vyšší než stanovené cenovým předpisem, a zda bylo jeho jednání deliktem. I přes to, že Městský soud zhodnotil závěry žalovaného o přípustnosti a zákonnosti pořízené audiovizuální nahrávky (s odkazem na závěry vyslovené v opakovaně citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009 - 119) jako nesprávné, dospěl k závěru, že jeden nezákonně zajištěný důkaz nemohl mít vliv na celkovou zákonnost a správnost zjištění stavu věci.

9. K žalobní námitce poukazující na nedostatečné odůvodnění uložení povinnosti hradit náklady správního řízení městský soud uvedl, že pravomoc správního orgánu uložit účastníkovi tuto povinnost je zjevně dána právě tehdy, pokud správní orgán učiní závěr, že řízení vyvolal účastník porušením své právní povinnosti. Jelikož pak v rozhodnutích správních orgánů je srozumitelně a jednoznačně vyloženo, že právě takový závěr učinily, přičemž v napadeném rozhodnutí byla tato skutečnost konstatována, dospěl městský soud k závěru, že výrok o povinnosti nahradit náklady řízení byl tímto zcela dostatečně odůvodněn.

10. Městský soud dále nepřisvědčil ani námitce tvrzené nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí v části odůvodňující výši uložené pokuty. Konstatoval, že správní orgán prvního stupně rozhodl o výši sankce na základě konkrétních a jmenovitě uvedených skutečností a nelze tedy souhlasit s žalobcem, že by se omezil jen na obecná konstatování a odvolávání se na zákonná ustanovení.

11. Pokud jde o tvrzené likvidační důsledky uložené sankce, městský soud uvedl, že jestliže žalobce opakovaně porušoval normy stanovené zákonem a od svého jednání neupustil ani přes dřívější sankce, nemají správní orgány jinou možnost donutit žalobce k respektování zákona než právě dalším ukládáním pokut a zvyšováním jejich výše. V konečném důsledku nelze vyloučit ani skutečnost, že žalobce bude muset ukončit provozování taxislužby, jestliže svým jednáním opakovaně prokáže, že není ochoten řídit se normami upravujícími toho podnikání. Argument žalobce srovnávající výši pokut, jež jsou ukládány za jiné „závažnější“ delikty, nepovažoval soud za důvodný s tím, že výše sankcí je stanovena zákony, které odrážejí názor zákonodárce na závažnost jednotlivých deliktů a na nutné působení na skutečné i potenciální pachatele. Ohledně rozdílné praxe v různých krajích potom zdůraznil, že výše uložené pokuty je věcí správního uvážení. Nic z uvedeného však dle názoru soudu není důvodem ke konstatování nepřiměřenosti pokuty

uložené žalobci. Městský soud tedy dospěl k závěru, že pokuta byla stanovena v rámci zákonných mezí, na základě konkrétních skutečností, ve výši přiměřené jednání žalobce, a proto neshledal důvod k upuštění od uložené sankce ani k jejímu snížení.

III.

12. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

13. Stěžovatel namítl, že soud při svém rozhodování vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť nevyhověl návrhu žalobce na provedení důkazů, které měly prokázat jeho tvrzení o oprávněnosti navýšení maximálně stanovené ceny taxislužby, a v řízení před soudem proto došlo k závažné vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Podle názoru stěžovatele navíc soud své rozhodnutí v této části nedostatečně odůvodnil a rozsudek je tedy v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

14. Stěžovatel dále brojil proti rozsudku městského soudu tvrzením, že neporušil ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) a f) zákona o cenách, neboť cenu za nabízenou službu uvedl na vozidle taxi a také ji účtoval s ohledem na svůj právní názor vyjádřený ve správní žalobě v dobré víře, přičemž poznamenal, že uvedená cena je plně v souladu s platným právním řádem České republiky. Stěžovatel dále poukázal na to, že jednoznačně uvedl důvody, proč účtoval cenu vyšší než stanovenou právním předpisem hlavního města Prahy, a že o ceně služby transparentně informoval na svém vozidle.

15. Stěžovatel popsal neúspěšné snahy odborového svazu pracovníků v oboru taxi, aby regulovaná cena odpovídala oprávněným ekonomickým nákladům. Dále uvedl, že se pokusil využít svého práva na ochranu zájmů a investic a vyvolat soudní spor, přičemž jednal v důvěře v platnost zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Současně poukázal na rozpornou judikaturu městského soudu týkající se obdobné problematiky.

16. Stěžovatel dále namítl, že žalovaný dostatečně neodůvodnil uložení povinnosti náhrady nákladů správního řízení, když pouze odkázal na příslušné zákonné ustanovení. Také vyjádřil svůj nesouhlas s tím, že by svým jednáním správní řízení vyvolal, neboť podle jeho názoru nejednal v rozporu právními předpisy.

17. Ohledně stanovené výše pokuty stěžovatel uvedl, že tato nebyla dostatečně odůvodněna v žádném z rozhodnutí správních orgánů ani v napadeném rozsudku, a poznamenal, že „*(ž)alovaný ji odůvodnil pouze obecnými konstatováními, odkazem na podklady pro rozhodnutí a na tvrzení MHMP*“. Z takových obecných a nepodložených tvrzení není dle něho zřejmé, na základě jakých konkrétních okolností bylo o výši pokuty rozhodnuto. Následně stěžovatel uzavřel, že městský soud v napadeném rozsudku nedostatečně odůvodnil, proč nevyhověl jeho žádosti o upuštění od stanovené pokuty či o její přiměřené snížení.

18. K samotné výši uložené pokuty stěžovatel poznamenal, že nelze striktně vycházet z plného zákonného rozpětí, neboť to je určeno provozovatelům bez ohledu na to, zda se jedná o podnikající fyzické osoby, či obchodní společnosti. Stěžovateli se výše pokuty jevila naprosto nepřiměřenou. Podotkl, že správní orgány ani soud nepřihlédly k jeho

poměrům. Zdůraznil, že uložená pokuta nemá být likvidačním opatřením, jako je tomu v jeho případě, a odkázal na nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, který obsáhle citoval. Stěžovatel také poukázal na závažnější delikty, které jsou ve srovnání s pokutami vyměřovanými taxikářům sankcionovány mnohem mírněji. Dále vyjádřil názor, že nelze odůvodňovat to, co je jeho faktickou ekonomickou likvidací, tím, že neupustil od svého jednání. Poznamenal, že žádný z rozhodujících orgánů nevzal v úvahu, že svým jednáním hájí své oprávněné ekonomické zájmy. Podle stěžovatele je v rozporu s ústavněprávními předpisy i zásadami demokratické společnosti a právního státu, aby byl sankcionován za ochranu svých investic.

IV.

19. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

20. S opakovanými námitkami stěžovatele, které byly uplatněny již ve správním řízení i v žalobě, se žalovaný se neztotožnil a konstatoval, že se k nim vyjádřil v předcházejících řízeních. Dále poznamenal, že správní orgány mají ze spisového materiálu za prokázané porušení cenových předpisů stěžovatelem.

21. K odkazu stěžovatele na předchozí judikaturu městského soudu žalovaný uvedl, že po obdržení zrušujícího rozsudku napravil v dalším řízení vytýkané nedostatky a vydal nové rozhodnutí, jež bylo rovněž napadeno správní žalobou a nyní je předmětem řízení u městského soudu.

22. Závěrem žalovaný konstatoval, že se plně ztotožňuje s názorem vysloveným městským soudem v této věci.

V.

23. Nejvyšší správní soud je při posuzování kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 2 a 3 věty první s. ř. s. vázán rozsahem a důvody v ní uvedenými. Podle § 109 odst. 3 věty druhé s. ř. s. je však povinen zkoumat, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z taxativně uvedených vad (zmatečnost řízení před soudem, jiná vada soudního řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí, nicotnost správního rozhodnutí), k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

24. V posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. K této vadě musel soud přihlédnout, přestože ji stěžovatel sám v kasační stížnosti nenamítal.

25. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že stěžovatel v žalobě (zejména v čl. IV) brojil proti rozhodnutí žalovaného mimo jiné i tvrzením, že povinnost upravenou ustanovením § 13 odst. 2 zákona o cenách splnil, neboť informace o ceně služby byla viditelně umístěna na dveřích vozidla i na vnitřním ceníku umístěném ve vozidle taxi. Stěžovatel vyjádřil názor, že smyslem uvedeného ustanovení je informovat zákazníka o nabízených cenách, nikoliv takovou informaci porovnávat s vyhláškou hl. m. Prahy, jak to učinil v napadeném rozhodnutí žalovaný. Ke svému právnímu závěru, že se předmětné ustanovení týká výlučně existence informace a jejího umístění na vozidle taxi, přitom

stěžovatel v žalobě uváděl i konkrétní argumentaci. Obsahem žaloby byla dále i námitka, že stěžovatel poskytuje taxislužbu také mimo území hlavního města Prahy, kde není cena regulována, přičemž z vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá zákaz používání snímatelně uchycených ceníků na dveřích vozidla taxi.

26. Napadený rozsudek městského soudu sice obsahuje konstatování, že žalobce namítl splnění povinnosti podle § 13 odst. 2 zákona o cenách, avšak v samotném odůvodnění se soud opomněl tímto žalobním bodem zabývat. Nevypořádání byť jen jediné žalobní námitky přitom v souladu s již ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu způsobuje nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Zamítne-li tedy krajský soud žalobu, přičemž se opomene zabývat byť i marginální námitkou, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], bez ohledu na to, zda by Nejvyšší správní soud mohl důvodnost námitky sám spolehlivě posoudit podle obsahu spisu. K dané problematice se zdejší soud vyjádřil např. rozsudku ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73 (publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS), v rozsudku ze dne 8. 12. 2009, čj. 8 Afs 73/2007 - 111 v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 73/2007 - 107 (vše dostupné na www.nssoud.cz). Shodně je přitom nazírána i Ústavním soudem (srov. nález ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Zdejší senát na odůvodnění uvedených rozhodnutí pro stručnost plně odkazuje.

27. Vzhledem k tomu, že městský soud se ve svém rozhodnutí nikterak nevypořádal s výše rekapitulovanými žalobními námitkami, Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a nezbylo mu tedy než rozhodnutí městského soudu pro tuto vadu zrušit.

28. Nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 8 Afs 48/2009 - 80 (dostupné na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, 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.“* Pokud tedy bylo zboží označeno aktuálně nabízenou cenou, jež však není v souladu s ustanoveními o regulaci cen, nemohlo dojít k porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 2 zákona o cenách, neboť cenou platnou v okamžiku nabídky může být i cena objektivním právem nedovolená. Na podrobné odůvodnění předmětného usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud na tomto místě v plném rozsahu odkazuje.

29. Závěrem zdejší soud ve stručnosti podotýká, že právní problematika oprávnění prodávajícího navýšit úředně stanovenou maximální cenu taxislužby na území hlavního města Prahy, jakož i ostatní relevantní otázky, jež jsou předmětem tohoto soudního řízení, byly Nejvyšším správním soudem v minulosti již řešeny. V této souvislosti zdejší soud připomíná zejména rozsudek ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 97/2008 - 78, rozsudek ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 Afs 90/2009 - 68 a dále i městským soudem zmíněný rozsudek ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009 - 119 (vše dostupné na www.nssoud.cz).

30. S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a proto je zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

31. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně 12. dubna 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu