

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **K. Z.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4 - Modřany, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2008, č. j. 102/2005-110-TAXI/25, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2011, č. j. 5 Ca 195/2008 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 6. 3. 2008, č. j. 102/2005-110-TAXI/25. Žalovaný svým rozhodnutím změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17. 1. 2005, č. j. MHMP-152949/2004/DOP-03/Hj-roz, přičemž zasáhl do právní kvalifikace jednání stěžovatele ve výroku tak, že vypustil odkaz na ustanovení § 21b odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 111/1994 Sb.“), a na § 7 odst. 5 vyhlášky č. 478/2000 Sb. Žalovaný ve změněném výroku vyslovil, že stěžovatel dne 12. 7. 2004 porušil ustanovení § 2 odst. 10 věty druhé zákona č. 111/1994 Sb. tím, že jako provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy přijal objednávku přepravní služby vozidlem SPZ: X na veřejně přístupné pozemní komunikaci, tedy nikoli v místě svého trvalého pobytu, v místě svého podnikání či v provozovně, a dále porušil ustanovení § 21b odst. 4 písm. b) tohoto zákona, protože nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila

za přepravu provedenou dne 12. 7. 2004 přímo řidiči vozidla. Uloženou pokutu žalovaný snížil na 50 000 Kč.

Městský soud v Praze při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu: Ve správním spisu je založena písemná stížnost finských cestujících, kteří v ní popsali okolnosti své jízdy se stěžovatelem dne 12. 7. 2004 v 17.15 hod. Uvedli, že v cca 17.15 hod. došli na stanoviště taxi u Hlavního nádraží v Praze, jeden z taxikářů (stěžovatel) se jich zeptal, zda potřebují taxi a zavedl je ke svému vozu. Vozidlo stěžovatele bylo zaparkované na příslušném stanovišti s dalšími vozy taxi. Podle toho co taxikář říkal, cestující podle svého tvrzení věděli, že nasedají do taxi. Když dojeli k hotelu, změnila se obyčejná přeprava na „zvláštní služby". Taxikář použil písemného seznamu, aby dokázal, že cena je 1480 Kč. Tuto cenu cestující zaplatili. Taxikář předem nic ohledně ceny nenaznačil. Stěžovatel ve svém vyjádření ze dne 22. 9. 2004 zdůraznil, že jeho vozidlo nebylo zaměnitelné s vozidlem taxislužby. S finskými cestujícími ujel okolo padesáti kilometrů. Je přesvědčen, že je s cenou služby seznámil před zahájením přepravy. Podle oznámení o zahájení správního řízení ze dne 10. 12. 2004 bylo řízení se stěžovatelem zahájeno proto, že stěžovatel nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila za přepravu přímo řidiči vozidla a aby jeho služby nebyly nabízeny způsobem zaměnitelným s taxislužbou. Stěžovatel se dne 28. 12. 2004 vyjádřil tak, že vlastní koncesní listinu na provozování příležitostné osobní silniční dopravy. Peníze za službu přijal až po skončení jízdy, po vystoupení cestujících a vyložení zavazadel z vozidla. Nikoli tedy jako řidič. Jeho vozidlo nemá žádný shodný znak s vozidly taxi, na boku vozidla je označení příležitostné dopravy. V místě zahájení přepravy je i stanoviště smluvní přepravy osob. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 2. 2005 stěžovatel uvedl, že cestující jej dne 12. 7. 2004 oslovili na parkovišti smluvní přepravy, na které má smlouvu o pronájmu a které je jeho provozovnou. Na dotaz, zda je taxi, odpověděl, že ne, že je smluvní přeprava osob. Po sepsání objednávky a vyplnění příjmového dokladu na částku 1480 Kč, který cestující bez problému podepsal, naložil zavazadla i cestující a odvezl je do hotelu. Po vystoupení cestujících a vyložení zavazedla požádal o platbu, cestující cenu zaplatili. Stěžovatel opětovně popsal rozdíl mezi taxislužbou (řidič vytiskne stvrzenku, převezme peníze za jízdu a až poté zákazníci vystoupí z vozu, případně jsou vyložena jejich zavazadla) a dopravou, kterou provozuje on (při přijímání peněz byl mimo vozidlo, tedy nebyl řidičem).

Nejvyšší správní soud již v této věci rozhodl rozsudkem ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 54/2006 - 71, www.nssoud.cz, jímž zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2006 č. j. 11 Ca 280/2005 - 41, o zamítnutí žaloby stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2005 č.j. 102/2005-110-TAXI/3. Nejvyšší správní soud ze správního spisu dovodil, že správní orgán provedl výslech obou zahraničních cestujících jako svědků. Protokol o výpovědi těchto svědků však nebyl součástí správního spisu a patrně jí nebyl ani dříve, jestliže se stěžovatel domáhal v žalobě i v kasační stížnosti, aby tito cestující byli jako svědci vyslechnuti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech. Městský soud v Praze měl proto správní rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně jej zavázal svým právním názorem k tomu, aby zrušil napadené

rozhodnutí žalovaného a uložil mu, aby doložil do správního spisu protokol o výslechu zahraničních cestujících, s tímto protokolem seznámil stěžovatele a poskytl mu možnost se k jeho obsahu vyjádřit. Nebyl-li výslech svědků prováděn, měl správní orgán znovu zhodnotit dosud provedené důkazy, zvážit jejich případné doplnění a ve věci znovu rozhodnout.

Městský soud v Praze v nyní napadeném rozsudku nepřisvědčil námitce stěžovatele o tom, že správní orgán nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozích zrušujících rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2007, č. j. 11 Ca 218/2007 - 80, a Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 54/2006 - 71, neboť založil závěr o vině stěžovatele jen na stížnosti cestujících. Podle Městského soudu v Praze nelze vykládat výše zmíněné rozsudky tak, že bez výslechu cestujících nebylo možno řádně zjistit skutkový stav. Soudy obou stupňů vycházely z předpokladu, že výslech svědků byl proveden, ve spisu ale chybí příslušný protokol, a zjištění správního orgánu tak nelze ověřit. Jak však žalovaný v novém řízení vysvětlil, žádný výslech svědků v této věci neproběhl. Tento dojem vyvolala pouze nesprávná formulace správního orgánu I. stupně, který jako „sepsanou svědeckou výpověď“ označil poštou doručenou stížnost finských turistů (ti ji sepsali až po opuštění Prahy). Pokud tedy soudy obou stupňů vytkly správním orgánům, že jako podklad pro rozhodnutí použily i výpověď cestujících, ovšem neučinily ji součástí spisu, míjí se tato výtka účinkem, neboť cestující vyslechnuti nebyli. Takovou situaci ostatně připustil ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud. Neuvedl totiž výslovně, že pokud finští cestující nebyli vyslechnuti, nelze v řízení o správním deliktu pokračovat. Správní orgány pouze měly znovu zhodnotit dosud provedené důkazy a případně (nikoli nutně) je doplnit, naznají-li toho potřebu. Městský soud v Praze se ztotožnil se závěrem žalovaného, že protiprávní jednání stěžovatele bylo dostatečně prokázáno i bez vyjádření cestujících obsažených v jejich stížnosti. Sám stěžovatel totiž v celém průběhu správního řízení líčil základní skutkové okolnosti služby, kterou poskytl finským cestujícím, v zásadě konzistentně, a jeho sdělení v mnohém přisvědčovala sdělení cestujících. I kdyby byla sdělení cestujících v něčem nepřesná, stěží může stěžovatel poukazovat na takovou nepřesnost tam, kde se jeho vlastní sdělení shodují či logicky doplňují se sdělením cestujících. V celém průběhu správního řízení stěžovatel setrval na neměnné verzi událostí. Podle vlastního tvrzení se s finskými cestujícími spontánně zkontaktoval na parkovišti u Hlavního nádraží. S cestujícími se dohodl na přepravě, dovezl je na požadované místo, vystoupil z vozu, pomohl cestujícím se zavazadly a inkasoval platbu za jízdu. Teprve v řízení před soudem ve věci sp. zn. 11 Ca 218/2007 stěžovatel uvedl, že objednávku přepravy přijal telefonicky ve své provozovně v H. T., odkud má do vozidla přesměrován telefon. Toto tvrzení Městský soud v Praze nehodnotil, neboť správním orgánům nebylo předloženo. Shodně se k celé události vyjádřili i finští cestující. Popsali, že když vystoupili z vlaku, šli ke stanovišti taxíků, tam uviděli stěžovatele a jeho vozidlo, byli převezeni do hotelu a za službu zaplatili. Obě verze do sebe v těchto základních rysech zapadají bez jakýchkoli odlišností či mezer. Podle soudu není podstatné, že cestující z průběhu událostí vyvodili, že stěžovatel provozuje taxislužbu, zatímco stěžovatel zdůrazňuje, že se na dotaz cestujících k provozování taxislužby nehlásil, a naopak uvedl, že provozuje „transport service“. Podstatné není ani to, že cestující tvrdí, že je stěžovatel sám oslovil s tím, zda hledají taxi, ale stěžovatel uvádí, že jej cestující oslovili sami a on že výslovně zdůraznil, že neposkytuje taxislužbu, ale jiný druh dopravy; že se podle cestujících vozidlo stěžovatele nacházelo na parkovišti taxíků, kdežto stěžovatel trvá na tom, že se svým vozem stál na přilehlých parkovacích místech určených pro vozidla příležitostné silniční

dopravy; že si cestující stěžovali, že jim cena služby nebyla před jejím poskytnutím známa, přitom stěžovatel tvrdí, že informoval cestující o ceně ještě před cestou, a že tehdy byl také vyplněn příjmový pokladní doklad. Žádné z těchto dílčích jednání stěžovatele, ohledně nichž se náhledy účastníků události rozcházejí, nebylo předmětem správního řízení a není stěžovateli kladeno za vinu. Jako závadné hodnotily správní orgány právě ty aspekty jednání stěžovatele, v jejichž popisu se stěžovatel a jeho zákazníci shodli. Tvrzení stěžovatele o celé události nejsou prostým doznáním viny, které by nemohlo být dostatečným podkladem pro rozhodnutí, nýbrž opakovaným, detailním a v zásadních rysech věrohodným vylíčením různých okolností, které neponechává nic nevyjasněno. Městský soud v Praze neshledal žádný nedostatek, pro nějž by bylo třeba doplňovat dokazování, a souhlasí se žalovaným v tom, že skutkový stav byl zjištěn řádně a dostatečně.

Městský soud v Praze nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že v řízení nebyla zachována totožnost skutku. Již od počátku řízení spatřovaly správní orgány u stěžovatele pochybení ohledně dvou skutků: jednak že stěžovatel nezajistil, aby přepravovaná osoba neplatila po ukončení přepravy přímo řidiči, a jednak že provozoval příležitostnou silniční dopravu způsobem zaměnitelným s provozováním taxislužby. Jediné, co se během řízení změnilo, byla subsumpce druhého z uvedených skutků pod příslušné ustanovení zákona. Zatímco správní orgán I. stupně považoval žalobcovo jednání za porušení § 21b odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb. a § 7 odst. 5 vyhlášky č. 478/2000 Sb., žalovaný je podřadil pod § 2 odst. 10 zákona. Žádné z těchto ustanovení však není ustanovením sankčním. Tím je obecně formulované ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona, pod které lze subsumovat různá jednání dopravců, kteří nejsou provozovateli taxislužby, ale budí při nabízení a poskytování služeb takový dojem u zákazníků.

Podle Městského soudu v Praze nezpochybňuje závěry správních orgánů tvrzení stěžovatele, podle něhož bylo jeho vozidlo vždy umístěno ve zvláštním prostoru určeném výhradně pro provozovatele příležitostné osobní silniční dopravy a označeném značkou „smluvní přeprava“. Není podstatné, v jaké konkrétní části předmětného parkoviště měl stěžovatel umístěno své vozidlo. Pokuta mu nebyla uložena za to, že by parkoval na stanovišti taxislužby (jak to ve své stížnosti popsali finští cestující). Stěžovatel se provinil tím, že nerespektoval pravidla pro provozování příležitostné osobní silniční dopravy a své zákazníky si obstaral až „oslovením na ulici“ a nikoli formou objednávky předem, jakou zákon předepisuje. To, že parkoval na místě určeném pro vozidla příležitostné osobní silniční dopravy, nijak nevypovídá o souladu jeho jednání se zákonem. Jeho jednání by bylo v souladu se zákonem jen tehdy, kdyby na místě čekal na předem objednané zákazníky.

Podle Městského soudu v Praze neobstojí ani argumentace stěžovatele, podle níž platbu za službu přijal až po skončení jízdy a vystoupení z vozu, kdy již nebyl v roli řidiče. Kritériem pro rozlišování dvou různých typů dopravních služeb – taxislužby a příležitostné osobní silniční dopravy – jistě není to, zda řidič vozidla při přijímání platby sedí ve vozidle, nebo zda z vozidla bezprostředně po provedení přepravy vystoupil. Taxislužba a příležitostná osobní silniční doprava jsou dvěma odlišnými druhy dopravy. Zatímco u taxislužby si zákazník spontánně objednává službu na veřejném místě a ihned po jejím poskytnutí za ni platí (přičemž již při nástupu do vozidla si může spočíst cenu služby díky údajům povinně uváděných na vozidlech taxislužby, a tato cena je cenou

regulovanou), příležitostná osobní silniční doprava je službou, kterou si zákazník předem objednává (objednávky se přitom formálně evidují a uchovávají), nelze ji nabízet na veřejných prostranstvích a nelze za ni platit přímo řidiči. Stěžovatel řídil své vozidlo, ve kterém přepravil finské cestující. Ihned po skončení jízdy od nich přijal platbu. Ani soud tak nemá pochyb o porušení § 21b odst. 4 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb.

Městský soud v Praze pak nepovažoval za důvodnou námitku stěžovatele, že výše pokuty je s ohledem na jeho osobní poměry v rozporu se zákonem. Správní orgány v této věci k osobním a majetkovým poměrům stěžovatele nepřihlédly, podle soudu však nepochybily. Povinnost přihlížet k těmto poměrům nemá správní orgán podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 2092/2010 Sb. NSS, kdykoli, když ukládá pokutu, ale pouze tehdy, je-li zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. O takovou situaci se tu nejedná. Stěžovateli byla za správní delikt s horní hranicí sazby 750 000 Kč uložena pokuta ve výši 50 000 Kč (žalovaný snížil původní výši pokuty na polovinu). Stěžovatel předložil žalovanému své daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2008, podle něhož činil základ daně v tomto zdaňovacím období 145 613 Kč a daň pak 19 180 Kč. Je patrné, že pokuta je citelným zásahem do žalobcova rozpočtu. To z ní však ještě nečiní pokutu likvidační. Bez ohledu na individuální hodnocení výše pokuty v každém jednotlivém případě nelze odhlížet od závažnosti daného typu deliktu, který se projevuje právě ve výši horní hranice sazby pokuty. Ta má zajistit, aby sankce měla vůbec nějaký účel, a to nejen preventivní, ale i represivní. Není proto tolik podstatná skutečnost, kterou zdůrazňuje stěžovatel, totiž že se již příležitostné osobní silniční dopravě nevěnuje. Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 1/15 horní hranice sazby, což odpovídá necelým 7 % sazby. I když pokuta zkomplikuje hospodaření domácnosti stěžovatele, pohybuje se podle Městského soudu v Praze v rozumných mezích. Není ani zcela mimo možnosti stěžovatele, ani pro něj svou výší nepředstavuje jen drobnou nepříjemnost, která by se jej nijak zvlášť nedotkla. Pokuta totiž musí být přiměřená v obou směrech, tj. nesmí být ani nepřiměřeně nízká, jinak by pozbyla smyslu. Městský soud v Praze podotkl, že účastník, jemuž byla uložena pokuta, může požádat o její hrazení ve splátkách. Dále konstatoval, že osobní poměry stěžovatele, jak jsou vylíčeny v žalobě, jej v očích soudu spíše znevýhodňují vůči jiným delikventům, než že by tomu mělo být naopak. Stěžovatel uvádí, že je rozvedený a na svou nezletilou dceru přispívá částkou 3000 Kč měsíčně. Tato suma, i když nikoli zanedbatelná, je spíše menší částí nákladů, které rodiče zpravidla vydávají na své nezletilé děti žijící s nimi ve společné domácnosti. Stejně tak skutečnost, že stěžovatel žije u svých rodičů, spíše svědčí o tom, že jeho náklady na bydlení jsou nižší než u většiny lidí, kteří tyto náklady musejí hradit sami, resp. musejí tak či onak financovat bydlení pro rodinu.

Městský soud v Praze nevyhověl ani návrhu stěžovatele na moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Moderace přichází v úvahu tehdy, je-li uložená pokuta zjevně nepřiměřená. O tento případ se tu podle názoru soudu nejednalo, jak již bylo popsáno výše. Stěžovatel se dopustil nikoli jediného pochybení vůči povinnostem, které mu jako provozovateli příležitostné osobní silniční dopravy ukládal zákon. Provozování příležitostné osobní silniční dopravy způsobem, který je zaměnitelný s provozováním taxislužby, je přitom nutno považovat za závažné porušení zákona č. 111/1994 Sb. Na závěru soudu nemohou nic změnit ani tvrzení stěžovatele o jeho majetkových poměrech, neboť to je pouze jedno z možných hledisek při úvaze o tom, zda jde či nejde o pokutu zjevně nepřiměřenou. Na základě uvedeného Městský soud v Praze zamítl žalobu jako

nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Uvedl, že rozhodnutí správních orgánů i správního soudu jsou v rozporu s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Podle stěžovatele nelze považovat skutkový stav za spolehlivě zjištěný, jestliže správní orgán vycházel pouze z písemné stížnosti dvou údajných cizinců. Stěžovatel stejně jako již ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 2. 2005 tvrdí, že k přijetí objednávky i zaplacení přepravní služby došlo jiným způsobem, než je uvedeno v písemné stížnosti finských cestujících, a to způsobem plně slučitelným s ustanovením § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě. Stěžovatel navrhoval provedení důkazu výslechem finských cestujících za účelem odstranění rozporů mezi jeho tvrzeními a skutečnostmi uvedenými v písemné stížnosti cestujících. Tomuto návrhu soudy obou stupňů vyhověly a vrátily věc zpět do stadia správního řízení k doplnění dokazování o protokol o takovém výslechu. K tomu však nedošlo, neboť správní orgány zjistily, že výslech vůbec nebyl proveden. Teprve za účelem zhojení tohoto nedostatku řízení žalovaný a následně i soud poukázali na to, že skutkový stav byl v dostatečné míře zjištěn i bez provedení uvedeného výslechu. S tímto hodnocením se stěžovatel neztotožnil. Nesouhlasí s interpretací svých podání, podle níž tato potvrzují skutkový stav popsaný ve stížnosti cestujících. Napadené rozhodnutí nerespektuje závazný právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 54/2006 - 71, a v rozporu se závěry soudů obou stupňů shledává údajnou dostatečnost skutkových zjištění. Je zde tedy dán rozpor mezi závěry Městského soudu v Praze vyjádřenými v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 30. 10. 2007 a v napadeném rozhodnutí. Výklad, jímž se soud tento rozpor pokusil odstranit, však v případě, že by byl správný, mohl a měl soud učinit již v původním řízení. Pouhé tvrzení správního orgánu převzaté ze zaslané stížnosti cestujících o tom, že se měl stěžovatel dopustit porušení právních předpisů, je podle názoru stěžovatele bez toho, že správní orgán či soud předložily jakýkoli relevantní a zákonný důkaz, v rozporu se správním řádem a Listinou základních práv a svobod.

Stěžovatel má dále za to, že sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Poukázal na to, že se nikdy v minulosti nedopustil žádného protiprávního jednání, které by souviselo s výkonem jeho podnikatelské činnosti, svou činnost vždy vykonával řádně. Při stanovení výše pokuty správní orgán nepřihlédl k jeho osobním, majetkovým a rodinným poměrům tak, aby uložená pokuta mohla působit výchovně na účastníka správního řízení. Nemělo se jednat o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, který vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. Uložená pokuta ve výši 50 000 Kč znamená pro stěžovatele zdrcující zásah do jeho života, neboť je otcem mladé rodiny, o kterou zodpovědně pečuje a navíc přispívá na studium své mladší sestry a život svého otce důchodce. Stěžovatel poukazuje i na to, že je fyzickou osobou - podnikatelem, která nemá žádné zaměstnance, z čehož je zřejmé, že zaplacení pokuty pro něj bude velkým problémem. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že považuje skutečnosti uvedené ve výroku svého rozhodnutí za prokázané způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Okolnosti poskytnuté přepravy vylíčené ve stížnosti poškozených cestujících jsou podpořeny mnoha vzájemně konzistentními vyjádřeními žalobce ve správním i soudním řízení o tom, že objednávku předmětné přepravy přijal ve svém vozidle na parkovišti před Hlavním nádražím v Praze a že platbu za tuto přepravu přijal od zákazníků bezprostředně po ukončení přepravy. Tyto skutečnosti, které představují protiprávní jednání, za něž byla stěžovateli uložena sankce, sám stěžovatel nepopírá a naopak je sám uvádí. Fakt, že uvedené jednání bylo podle názoru stěžovatele v souladu se zákonem, přestavuje výhradně odlišný právní názor na hodnocení skutkových okolností a nikoli zpochybnění zjištěných skutkových okolností. Ohledně povinnosti správních orgánů provést výslech svědků se žalovaný plně ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze. Žalovaný dále uvedl, že povinnosti stanovené pro provozování příležitostné osobní dopravy směřující k odlišení tohoto druhu neveřejné dopravy od taxislužby nejsou samoúčelné, nýbrž mají za cíl zabránit účelovému obcházení povinností stanovených pro ochranu zákazníků. Při provozování příležitostné osobní dopravy není za žádných okolností dovoleno přijímat objednávky prostřednictvím řidiče přímo na veřejné přístupné komunikaci (a to ani objednávky telefonické) a přebírat platbu od zákazníků přímo na ulici po ukončení přepravy, neboť takto poskytnutá přeprava by byla svou povahou taxislužbou. Posuzovaný případ, kdy předmětná přeprava byla poskytnuta způsobem v mnoha aspektech připomínajícím taxislužbu, na základě čehož se cestující cítili být poškozeni ve vztahu k výši účtovaného jízdného, dokládá míru společenské nebezpečnosti nedodržování povinností stanovených pro provozování příležitostné osobní dopravy, které je fakticky srovnatelné s nejzávažnějšími správními delikty v taxislužbě. Ohledně stanovené výše sankce žalovaný uvedl, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu není vyjma určitého korektivu v podobě zákazu uložení likvidační pokuty oprávněn přihlížet k osobním a majetkovým poměrům, neboť kritéria pro stanovení výše sankce jsou v § 36 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. stanovena taxativně. Vzhledem k možnosti zaplacení pokuty ve splátkách, rozložených v souladu s příslušnými daňovými předpisy až na dobu šesti let, kdy by výše měsíční splátky byla méně než 700 Kč, nepovažuje žalovaný výši pokuty za natolik zásadní zásah do majetkové sféry podnikající fyzické osoby, že by jej bylo možno označit za likvidační. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Na podkladě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti není opodstatněná. Městský soud v Praze

náležitě objasnil, proč považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný i bez provedení výslechu cestujících. Současně citoval právní názory vyjádřené v předchozích zrušujících rozsudcích Nejvyššího správního soudu i Městského soudu v Praze, z nichž podle něj nevyplývala povinnost správního orgánu dokazování doplnit, nýbrž povinnost provedené důkazy znovu zhodnotit a následně zvážit potřebu dalšího dokazování.

Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkou stěžovatele, že Městský soud v Praze nerespektoval závazný právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 54/2006 - 71, neboť považoval skutková zjištění za dostatečná, přestože nebyl proveden výslech cestujících. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud zavázal Městský soud v Praze k tomu, aby zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a uložil mu, aby doložil do správního spisu protokol o výslechu zahraničních cestujících, s tímto protokolem seznámil stěžovatele a poskytl mu možnost se k jeho obsahu vyjádřit. Nebyl-li výslech svědků prováděn, měl správní orgán znovu zhodnotit dosud provedené důkazy, zvážit jejich případné doplnění a ve věci znovu rozhodnout. Nejvyšší správní soud tak přisvědčil Městskému soudu v Praze v tom, že z jeho rozsudku nevyplývalo, že pro náležité zjištění skutkového stavu byl nutný výslech cestujících. Potřebu provedení tohoto výslechu či jiných důkazů byl správní orgán oprávněn samostatně vyhodnotit. Jestliže pak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že obstojí argumentace žalovaného, proč považoval protiprávní jednání stěžovatele za dostatečně prokázané i bez výslechu cestujících, nelze v tomto spatřovat nerespektování právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda bylo ve správním řízení skutečně náležitě prokázáno jednání stěžovatele, jímž se měl dopustit porušení povinností stanovených v § 2 odst. 10 a § 21b odst. 4 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb.

Podle ustanovení § 2 odst. 10 zákona č. 111/1994 Sb. je přijímání zakázek u příležitostné osobní silniční dopravy možné výhradně cestou objednávky přepravní služby předem (písemně, telefonicky, faxem, elektronicky) v sídle nebo provozovně právnické osoby, v místě trvalého pobytu provozovatele nebo v místě podnikání u fyzické osoby. Právě povinná forma objednávky předem je jedním ze znaků, jimiž se příležitostná osobní silniční doprava odlišuje od taxislužby.

Jak žalovaný zjistil, místo podnikání a zároveň trvalý pobyt stěžovatele byl na adrese R. 82, H. T., K. Stěžovatel neměl ke dni 12. 7. 2004 v živnostenském rejstříku zapsánu žádnou provozovnu. Co se týče sjednání přepravy, cestující ve své stížnosti uvedli, že v cca 17.15 hod. došli na stanoviště taxi u Hlavního nádraží v Praze, jeden z taxikářů (stěžovatel) se jich zeptal, zda potřebují taxi a zavedl je ke svému vozu. Stěžovatel ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvedl, že cestující jej dne 12. 7. 2004 oslovili na parkovišti smluvní přepravy, na které má smlouvu o pronájmu a které je jeho provozovnou.

Pro posouzení, zda stěžovatel porušil povinnost stanovenou v § 2 odst. 10 zákona č. 111/1994 Sb. není podstatné, zda stěžovatel na parkovišti u Hlavního nádraží v Praze oslovil potenciální zákazníky či oni oslovili jeho. Stejně tak není podstatné, zda stěžovatel parkoval na místě určeném pro vozidla příležitostné osobní silniční dopravy. Jak již uzavřel Městský soud v Praze, jednání stěžovatele by bylo v souladu s § 2 odst. 10 zákona

č. 111/1994 Sb. jen tehdy, kdyby na místě čekal na předem objednané zákazníky. Jak však z vyjádření stěžovatele i cestujících vyplývá, v projednávané věci se tak nestalo. Naopak je zřejmé, že stěžovatel přijal objednávku na veřejně přístupné pozemní komunikaci, tedy formou stanovenou v § 2 odst. 8 zákona č. 111/1994 Sb. výlučně pro taxislužbu.

Co se týče porušení ustanovení § 21b odst. 4 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., uvádí Nejvyšší správní soud následující. Podle tohoto ustanovení je provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy povinen zajistit, aby přepravovaná osoba neplatila za přepravu přímo řidiči vozidla. Tato povinnost nepochybně platí i v případě, kdy funkci řidiče vykonává sám provozovatel. Z vyjádření stěžovatele ze dne 28. 12. 2004 i z jeho odvolání jednoznačně vyplývá, že peníze od cestujících přijal po skončení jízdy a vystoupení cestujících z vozidla. Toto potvrzuje i vyjádření cestujících v jejich stížnosti. Je tedy jednoznačně prokázáno, že stěžovatel své povinnosti stanovené v ustanovení § 21b odst. 4 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb. nedostál. Na tom nic nemění skutečnost, že stěžovatel platbu přijal až po vystoupení cestujících z vozidla. Vzhledem k tomu, že provozovatel příležitostné osobní silniční dopravy je povinen přijímat zakázky výhradně formou objednávky předem, nic mu nebrání v tom, aby zajistil platbu za poskytnutou službu např. bezhotovostním převodem.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru Městského soudu v Praze, že skutkový stav, na základě něhož správní orgán rozhodl o uložení sankce, byl ve správním řízení náležitě prokázán. Porušení povinností stanovených v zákoně č. 111/1994 Sb. vyplývalo již ze samotných tvrzení stěžovatele. Popis události podaný stěžovatelem se ohledně skutečností rozhodných pro posouzení jeho odpovědnosti ze správní delikt shodoval s popisem události uvedeným ve stížnosti cestujících. Za této situace žalovaný ani Městský soud v Praze nepochybili, jestliže neshledali důvod pro doplnění dokazování např. právě navrženým výslechem cestujících.

Stěžovatel rovněž namítl, že sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. správní orgán při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který nabízí či poskytuje přepravní služby anebo přijme objednávku přepravní služby formou uváděnou v § 2 odst. 8, aniž by byl oprávněn k provozování taxislužby. Podle ustanovení § 36 odst. 2 tohoto zákona se při stanovení výše pokuty a kauce přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Závažnost protiprávního jednání uvedeného v ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. je obecně vyjádřena horní hranicí sazby pokuty 750 000 Kč. Poskytování přepravní služby způsobem typickým pro taxislužbu představuje obcházení přísných pravidel stanovených pro provoz taxislužby, která mají zabezpečit ochranu zákazníka. Při hodnocení závažnosti jednání stěžovatele žalovaný správně poukázal na to, že stěžovatel prokázal svoji odbornou způsobilost zkouškou mj. z právních předpisů upravujících silniční dopravu. Věděl tudíž, jakým způsobem se přijímají objednávky v příležitostné osobní silniční dopravě a jak se účtuje cena za přepravu, přesto v souladu se zákonem nejednal. Stěžovatel se přitom dopustil porušení dvou povinností vyplývajících ze zákona č. 111/1994 Sb. Na druhé straně žalovaný přihlédl k tomu, že se stěžovatel v době od spáchání předmětného deliktu nedopustil jiného protiprávního jednání v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti. Pokutu uloženou prvoinstančním správním orgánem proto snížil na polovinu. Nejvyšší

správní soud má za to, že sankci stanovenou ve výši 1/15 horní hranice sazby nelze v projednávaném případě považovat za nepřiměřeně přísnou.

Co se týče zohlednění osobních a majetkových poměrů pachatele, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS dospěl k závěru, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je k těmto skutečnostem povinen přihlédnout tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží (bod 27 cit. usnesení). „*Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřípustný likvidační charakter*“ (tamtéž, bod 30).

Ačkoli žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že k osobním a majetkovým poměrům pachatele nepřihlédl, je podle Nejvyššího správního soudu podstatné, že uloženou pokutu nelze považovat za likvidační. Nejvyšší správní soud připomíná, že uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek. Nejvyšší správní soud pak přisvědčil závěru Městského soud v Praze, že pokuta je sice citelným zásahem do hospodaření stěžovatele, nejedná se však o částku, která by mohla znemožnit jeho podnikání či jinak zásadním způsobem ovlivnit jeho osobní či majetkové poměry. Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že přispívá na studium své mladší sestry a život svého otce důchodce, je nutno zdůraznit, že ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené soudní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Ani na základě těchto skutečností by však nebylo možné pokutu považovat za nepřiměřenou či přímo likvidační.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí nezákonností z důvodů tvrzených stěžovatelem podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle § 103 odst. 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Ve vztahu k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalovaný náhradu nákladů

řízení o kasační stížnosti nežádal. 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 29. února 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu