



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **I. K.**
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Pod kaštany 245/10, 160 00 Praha 6

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 8/2020-190-TAXI/4 z 5. 2. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy 8/2020-190-TAXI/4 z 5. 2. 2020 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Václava Voříška.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „**dopravní úřad**“) č. j. MHMP

2161386/2019 z 21. 10. 2019, jímž byl žalobci zadržen průkaz řidiče taxislužby č. X do doby pravomocného rozhodnutí o odnětí oprávnění řidiče taxislužby.

2. Průkaz řidiče taxislužby byl žalobci zadržen podle § 35h odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020, (dále jen „**zákon o silniční dopravě**“), neboť pracovník dopravního úřadu při kontrole provedené 16. 8. 2019 shledal podezření ze spáchání přestupku uvedeného v § 9 odst. 3 písm. a) tohoto zákona, spočívajícího v nezaznamenání skutečného průběhu přepravy: do taxametru byla uložena částka za přepravu 50 Kč, ačkoli ve skutečnosti žalobce účtoval cestujícím částku 100 Kč.

II. Argumentace účastníků řízení

II. 1. Žaloba

3. V prvním žalobním bodu žalobce namítl, že jej žalovaný v rozporu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“), nevyzval k odstranění vady odvolání spočívající v absenci odvolacích důvodů. Aplikace tohoto obecného pravidla na blanketní odvolání byla přitom již opakovaně judikována.
4. Žalovaný dále porušil povinnost upravenou v § 15 odst. 4 správního řádu, když žalobci nesdělil, které osoby se budou podílet na rozhodování o odvolání, ačkoli o to výslovně požádal. Žalobci tak fakticky nebylo umožněno namítnout podjatost oprávněné úřední osoby, což je o to závažnější, že tato osoba, JUDr. O. M., je vůči žalobci podjatá. To vyplývá jednak právě ze zatajení jejího jména, jednak ze sporu JUDr. M. se společností AAA radiotaxi s.r.o., žalobcovou zaměstnavatelkou. Konkrétně šlo o to, že jednatel této společnosti byl pozván na jednání pražských taxikářů na Ministerstvu dopravy konané 18. 1. 2017, ale JUDr. M. mu účast nakonec náhle odepřel, a žalobce se zúčastnil následného sporu na straně jednatele své zaměstnavatelky.
5. Nakonec žalobce namítl, že podmínky pro zadržení průkazu řidiče taxislužby nebyly splněny, neboť žalobci nebyl v předcházejících třech letech uložen správní trest za přestupek spočívající v nezaznamenání skutečného průběhu přepravy, jak vyžaduje § 9 odst. 3 písm. a) bod 4 zákona o silniční dopravě. Výrok prvostupňového rozhodnutí, podle něž se zadržuje průkaz řidiče taxislužby „do doby pravomocného rozhodnutí o odnětí oprávnění řidiče taxislužby,“ je kromě toho neurčitý, jelikož bylo třeba označit alespoň správní orgán, jehož rozhodnutí vymezuje konec doby zadržení řidičského průkazu, případně konkretizovat datum zadržení.

II. 2. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou. Žalobce podle jeho názoru na svých procesních právech zkrácen nebyl. K odstranění nedostatků svého blanketního podání byl vyzván přípisem z 21. 11. 2019, a jelikož v reakci na něj pouze doplnil plnou moc, žalovaný odvolání projednal a v rámci toho přezkoumal prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu. Žalovaný zdůraznil, že předmětem řízení nebylo spáchání konkrétního přestupku, nicméně pouze kontrola splnění zákonných podmínek pro zadržení průkazu oprávnění. S ohledem na to by ani případné doplnění důvodů odvolání nemělo na posouzení věci vliv.
7. Důvodnou neshledal žalovaný ani námitku, že žalobce nebyl poučen o oprávněné úřední osobě. Informace o tom, že ve věci bude rozhodovat JUDr. O. M., byla zaslána 21. 1. 2020 žalobcovu tehdejšímu zástupci, P. K., a i ze samotné žaloby je zřejmé, že tato informace byla žalobci známa.

8. Žalovaný uvedl, že průkaz řidiče taxislužby byl žalobci zadržen podle § 35h odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, jelikož byl žalobce podezřelý ze spáchání přestupku uvedeného v § 9 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Jako nedůvodné odmítl také výhrady proti údajné neurčitosti výroku prvostupňového rozhodnutí, který přesně odpovídá dikci zákona.

III. Posouzení věci

9. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, při čemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
10. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
11. Z logiky žalobních bodů se soud nejprve zabýval tím, zda vůbec byly splněny podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí a zda je výrok prvostupňového rozhodnutí dostatečně určitý.
12. Podle § 35h odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě je osoba pověřená výkonem státního odborného dozoru oprávněna zadržet průkaz řidiče taxislužby, pokud je řidič taxislužby podezřelý ze spáchání přestupku uvedeného v § 9 odst. 3 písm. a). Podle odstavce 3 téhož ustanovení dopravní úřad bezodkladně po doručení potvrzení a zadrženého průkazu zahájí řízení, v němž lze rozhodnout o zadržení průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o odnětí oprávnění řidiče taxislužby, nejde-li o zadržení z důvodu podle odstavce 1 písm. a).
13. Podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě se za nespolehlivého pro účely tohoto zákona považuje mimo jiné ten, komu byl v posledních 3 letech uložen správní trest za přestupek spáchaný při výkonu práce řidiče taxislužby spočívající v nezaznamenání skutečného průběhu přepravy (bod 4).
14. Z citovaných ustanovení vyplývá, že pro rozhodnutí o zadržení průkazu řidiče taxislužby není třeba, aby byl řidiči v předchozích třech letech uložen trest za jakýkoli přestupek, nýbrž stačí, že je podezřelý z kteréhokoli přestupku uvedeného v § 9 odst. 3 písm. a), mezi které spadá také nezaznamenání skutečného průběhu přepravy. Skutečnost, že žalobce je ze spáchání takového přestupu podezřelý, vyplývá spolehlivě z prvostupňového rozhodnutí i ze správního spisu (zejména ze záznamu z kontrolní jízdy datovaného 16. 8. 2019 a z potvrzení o zadržení průkazu řidiče taxislužby datovaného 17. 8. 2019), a ani žalobce ji v žalobě nezpochybnil. Prvostupňové rozhodnutí tedy bylo vydáno v souladu se zákonem.
15. Neurčitost výroku prvostupňového rozhodnutí je podle žalobcova názoru způsobena tím, že v něm není označen správní orgán, jehož rozhodnutí vymezuje konec doby zadržení řidičského průkazu, ani datum tohoto zadržení.

16. Žalobcem požadované okolnosti ve výroku rozhodnutí dopravního úřadu skutečně výslovně uvedeny nejsou, nicméně nemá to za následek jeho neurčitost. V obsáhlé výrokové části je totiž podrobně vymezen přestupek, z jehož spáchání je žalobce podezřelý – datem a místem jeho spáchání, konkrétními okolnostmi žalobcova jednání i jeho právní kvalifikací –, a následně se v něm uvádí, že žalobcův průkaz se zadržuje do doby pravomocného rozhodnutí o odnětí oprávnění řidiče taxislužby. Z výroku je tak zcela jednoznačně zřejmé, do skončení kterého řízení byl žalobcův průkaz zadržen, a tento výrok netrpí žádnými nejasnostmi. Další podrobnosti jsou pak uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Ostatně ani žalobce neuvedl žádné konkrétní pochybnosti, které podle jeho názoru v důsledku tvrzené neurčitosti vyvstaly. Výrok rozhodnutí proto podle názoru soudu dostal požadavkům vyplývajícím z § 68 odst. 2 správního řádu a z citovaných ustanovení zákona o silniční dopravě.
17. Důvodným soud naopak shledal žalobní bod upozorňující na pochybení žalovaného při odstraňování nedostatků odvolání.
18. Podle § 37 odst. 2 správního řádu musí být z podání patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Další náležitosti odvolání specifikuje § 82 odst. 2 správního řádu, a jsou jimi „údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“.
19. Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu pak správnímu orgánu ukládá, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, aby pomohl podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzval k jejich odstranění a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu.
20. Žalobce podal proti rozhodnutí dopravního úřadu jednostránkové odvolání, v němž uvedl: „I. V nadepsané věci bylo shora označeným správním orgánem vydáno rozhodnutí. II. Proti vydanému rozhodnutí se odvolávám, a to v celém rozsahu jeho výroku; navrhuji, aby nadřízený správní orgán napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. III. Z důvodu aktuální situace doplním podání ve lhůtě 5 dnů. [...]“. Odvolání tedy neobsahovalo jednu z předepsaných náležitostí – uvedení toho, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Jednalo se o tak zvané blanketní odvolání, o čemž není mezi účastníky sporu.
21. Jelikož žalobce důvody svého odvolání sám od sebe nedoplnil, bylo povinností žalovaného, aby jej k odstranění tohoto nedostatku vyzval a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu. V tomto ohledu panuje v judikatuře správních soudů dlouhodobě shoda: „Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly ‚blanketní‘ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71). Je tedy nutno

nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.“ (Rozsudek NSS č. j. 3 As 142/2014-34 z 29. 4. 2015). V rozsudku č. j. 2 As 99/2010-67 ze 4. 11. 2011 NSS výslovně konstatoval, že již dříve „jasně vyjádřil, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek.“ (Shodně rozsudky téhož soudu č. j. 1 As 4/2009-53 z 6. 3. 2009 nebo č. j. 7 As 271/2014-43 z 30. 4. 2015). Právě řečené platí rovněž v případech, kdy je odvolatel v řízení zastoupen advokátem nebo kdy sám avizuje, že odvolání doplní (rozsudek NSS č. j. 7 As 40/2018-33 ze 17. 4. 2018). Ničeho na tom pochopitelně nemůže změnit ani přesvědčení žalovaného, že prvostupňové rozhodnutí přezkoumal v plném rozsahu a odvolací důvody jsou vlastně nadbytečné; v takovém případě by výzva k jejich doplnění zjevně postrádala smysl, což odporuje citované judikatuře.

22. V odstavci 17 rozsudku sp. zn. 7 As 40/2018 k tomu NSS dodal: „Pokud pak správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Ostravě).“
23. V nyní posuzované věci dopravní úřad přípisem č. j. MHMP 2342839/2019 z 21. 11. 2019 vyzval žalobce k odstranění nedostatku odvolání, avšak výslovně pouze k předložení plné moci udělené pro odvolací řízení P. K. Výzva k odstranění jiných nedostatků se ve správním spisu nenachází a žalovaný ani neuvedl, že by byla v řízení vydána ještě jiná výzva než právě tato. Popsané pochybení nenapravil v odvolacím řízení ani žalovaný.
24. Správní orgány tím, že nevyzvaly žalobce k doplnění důvodů odvolání, porušily ustanovení o řízení, a to podstatným způsobem, jenž mohl mít vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, neboť znemožnily uplatnit žalobci výhrady vůči nezákonnosti nebo nesprávnosti prvostupňového rozhodnutí a řízení, jež předcházelo jeho vydání.
25. Nakonec je třeba přisvědčit žalobci také v tom, že nebyl vyrozuměn o tom, kdo je v odvolacím řízení oprávněnou úřední osobou, ačkoli o to v části IV. odvolání požádal. Podle § 15 odst. 3 správního řádu přitom platí, že „[o] tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje. Oprávněná úřední osoba na požádání účastníka řízení sdělí své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a ve kterém organizačním útvaru správního orgánu je zařazena.“ [Podtržení doplněno].
26. Ze správního spisu soud zjistil, že žalovaný zaslal žalobcovu tehdejšímu zástupci 24. 1. 2020 e-mail se sdělením, že ve věci jeho odvolání bude rozhodovat JUDr. O. M., ředitel odboru veřejné dopravy. Doručování písemností na elektronickou adresu, kterou účastník řízení sdělí, však správní řád připouští pouze „na požádání účastníka řízení“ (§ 19 odst. 4).
27. Žalobce sice v odvolání sdělil elektronickou adresu svého zástupce, nicméně zároveň uvedl, že se jedná o kontakt „pro neoficiální komunikaci“. Takové sdělení nelze považovat za

žádost o doručování písemností na uvedenou elektronickou adresu, čehož si byl patrně vědom i žalovaný, neboť žádné jiné písemnosti (ani výzvu k doložení plné moci, ani napadené rozhodnutí) žalobci tímto způsobem nedoručoval. Vyrozumění o tom, která osoba bude o žalobcově odvolání rozhodovat, jež bylo pro další žalobcův postup v řízení – zejména s ohledem na možnost namítnout její podjatost – zásadní, pak nelze podle soudu označit za „neoficiální komunikaci“. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by se žalobce s citovaným e-mailem skutečně seznámil, a nesvědčí o tom ani jeho zřejmá znalost jména oprávněné úřední osoby v době sepsu žaloby. Tato znalost je totiž zcela pochopitelná s ohledem na to, že JUDr. O. M. je pod napadeným rozhodnutím podepsán.

28. Pokud jde o důsledky tohoto pochybení, žalobce správně odkázal na rozsudek NSS č. j. 4 As 205/2017-21 z 30. 11. 2017, podle nějž způsobuje popsaná vada řízení nezákonnost napadeného rozhodnutí tehdy, když žalobce uvede konkrétní důvody domnělé podjatosti oprávněné úřední osoby, které nelze apriorně označit za nerelevantní (odstavec 15 rozsudku).
29. Žalobce v žalobě vylíčil, že podjatost JUDr. O. M. dovozuje z jeho konfliktu se zástupcem žalobcovy zaměstnavatelky, k němuž došlo při jednání zástupců „pražských taxikářů“ se žalovaným, do nějž se následně zapojil také sám žalobce. Žalobce tedy uvedl konkrétní okolnosti, v nichž podjatost jmenované úřední osoby spatřuje. Ačkoli soud není oprávněn v tuto chvíli posuzovat důvodnost této argumentace, nelze ji apriorně označit za nerelevantní. Také toto podstatné pochybení by proto mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

30. Soud shledal některé žalobní body důvodné. Žalovaný pochybil, když nevyzval žalobce k doplnění jeho blanketního odvolání o odvolací důvody, a když jej přes jeho žádost řádně nevyrozuměl o tom, která úřední osoba je oprávněna rozhodnout o jeho odvolání. Obě tato podstatná porušení ustanovení o řízení mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a soud je proto podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude úkolem žalovaného obě tato procesní pochybení napravit, jsa vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5).
31. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a příprava zastoupení, sepsí žaloby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)] a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3). Žalobcův zástupce se k DPH registroval až od 8. 9. 2020, tedy po učinění obou procesních úkonů, proto žalobci nenáleží náhrada DPH jeho zástupce. Žalobcovy náklady zastoupení advokátem tak činí 6 800 Kč a náklady řízení celkem 9 800 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. září 2021

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu