



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: J. E., zastoupen Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2021, č. j. 220/2020-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2021, č. j. 11 A 63/2021 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. Jana Boučka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudku městského soudu

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým k odvolání žalobce změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odbor

dopravních agend (dále také „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 3. 2018, č. j. MHMP 340254/2018; jím byl žalobce uznán vinným z uvedeného přestupku (viz dále), za což mu byla uložena pokuta ve výši 150.000 Kč. Výrokem I. žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že uloženou pokutu snížil. Ve zbytku pak prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za přestupek podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“) – pozn.: od 1. 7. 2020 se jedná o skutkovou podstatu uvedenou pod písm. u) téhož ustanovení. Toho se dopustil tím, že dne 14. 2. 2017 v čase 16:25 hod. – 16:34 hod. na trase ul. Seifertova 995/29, Praha 3 – ul. Dělnická 1249/61, Praha 7, provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

[2] Správní orgán zahájil správní řízení na základě podnětu, kterým byl exekutorský zápis ze dne 14. 2. 2017. V něm se uvádí, že dopravce provedl přepravu formou taxislužby vozidlem tovární značky Peugeot, státní poznávací značky X na trase ul. Seifertova 995/29, Praha 3 – ul. Dělnická 1249/61, Praha 7, v čase 16:25 hod. – 16:34 hod. Cestujícím, který si přepravu objednal, byl Mgr. M. J., exekutorský kandidát, pověřený zaměstnanec soudní exekutorky JUDr. Ingrid Švecové. Přeprava byla provedena na základě dohody uzavřené mezi soudní exekutorkou a Sdružením pražských provozovatelů TAXIslužby z. s. a úkolem exekutorského kandidáta bylo ověření skutkového děje, který za jeho přítomnosti nastal v souvislosti s objednávkou vozu prostřednictvím mobilní aplikace Uber, a zároveň osvědčení stavu věci, a to zejména zda je vozidlo přistavené na základě objednávky mobilní aplikace Uber označeno jako vozidlo taxislužby, zda je uvnitř vozidla viditelný taxametr, ceník jízdného, jméno a příjmení, příp. obchodní firma dopravce, a průkaz řidiče taxislužby. Přeprava byla objednána na výše uvedenou trasu přepravy prostřednictvím aplikace Uber na účet „T. U.“.

[3] Proti postupu správních orgánů brojil žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Soud vyšel z toho, že již v průběhu řízení žalobce navrhl jako důkaz výslech řidiče vozidla, byť jej přímo neidentifikoval. Důkazní návrh však byl správním orgánem odmítnut jako nadbytečný (potažmo irrelevantní) s odkazem na § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého *„Odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě“*. S touto argumentací se městský soud neztotožnil. Jakkoli totožnost řidiče nebyla v průběhu správního řízení zjišťována, bylo dle názoru soudu povinností správního orgánu, aby v zájmu dostatečně zjištěného skutkového stavu, který je nutno v dostatečné míře prokázat zejména v řízení o přestupku, vyzvat žalobce, aby svůj návrh konkretizoval a řidič tak mohl být eventuálně vyslechnut jako svědek. Ostatním žalobním námitkám však nepřisvědčil.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále

pokračování

jen „s. ř. s.“), neboť výše uvedený právní závěr považuje za nezákonný a rovněž také nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatel je toho názoru, že postupoval v souladu s § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a nebylo proto jeho povinností navrhovaný důkaz provádět, či žalobce vyzývat k jeho doplnění.

[7] Správní orgán neprovedl výslech řidiče, neboť mu jeho identita nebyla známa a žalobce v rámci svého vyjádření uvedl, že jeho totožnost nezná, jak vyplývá z jeho vyjádření k zahájenému správnímu řízení ze dne 15. 1. 2018. Výslech řidiče by nadto nic nezměnil na skutečnosti, že byla jménem dopravce provedena přeprava formou taxislužby vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby, čímž došlo k porušení zákona o silniční dopravě, a žalobce měl jako dopravce za provedení takové přepravy objektivní odpovědnost.

[8] I kdyby byla zjištěna identita řidiče a ten byl vyslechnut, jeho výpověď by neměla vliv na správní řízení vedené s žalobcem jakožto dopravcem, resp. na jeho odpovědnost za spáchání přestupku (s ohledem na objektivní odpovědnost za provedení přepravy).

[9] Stěžovatel je přesvědčen, že výslech řidiče vozidla by byl vzhledem k předmětu věci irrelevantní a na odpovědnost žalobce za provozování taxislužby neevidovaným vozidlem by neměl žádný vliv. Shrnul, že správní orgány se k navrhovanému důkazu vyjádřily, nebyl opomenut, naopak bylo jeho neprovedení odůvodněno. K porušení právních předpisů či poškození práv žalobce tedy nedošlo. Navrhl proto, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k novému projednání.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil a uvedl, že napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný a správný (co do důvodu pro zrušení napadeného rozhodnutí), byť i nadále nesouhlasí s využitím exekutorského zápisu jako důkazu. Ve vztahu ke kasační námitce konstatoval, že zásada rychlosti a procesní ekonomie nemůže mít přednost před zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, presumpce nevinny a právy obviněného. Žalobce opakovaně popřel, že by vykonal přepravu, a proto žádal vyslechnutí řidiče vozidla. Vzhledem k výše uvedenému následně navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud v návaznosti na obsah kasační stížnosti úvodem konstatuje, že rozsudek městského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jaké důvody vedly městský soud k výroku o zrušení napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl

městský soud o podané žalobě rozhodnout. Jde o objektivní překážku, která by Nejvyššímu správnímu soudu bránila závěry městského soudu řádně přezkoumat. Tuto překážku Nejvyšší správní soud neshledal. Je sice pravdou, že pasáže odůvodnění zabývající se důvodností námítky, pro kterou bylo napadené rozhodnutí zrušeno, jsou stručné, avšak dostatečné, věcné a obsahující vnitřně konzistentní úvahy soudu. Otázka zákonnosti je však věcí druhou; tou se Nejvyšší správní soud zabýval dále. Ostatně i stěžovatel uplatnil tuto námitku pouze v obecné rovině, aniž by ji jakkoliv rozvedl. Kasační soud se jí však zabýval, neboť nepřezkoumatelnost je vadou tak závažnou, že by se jí musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to nenamítl.

[14] V nyní posuzovaném případě je toliko sporné, zda byl správní orgán v souladu se zásadou materiální pravdy povinen vyzvat žalobce k dodatečné identifikaci řidiče, jehož v obecné rovině navrhnul vyslechnout. Jinak řečeno, zda byl úplně zjištěn skutkový stav, z něhož správní orgán vycházel.

[15] Ve vztahu k zásadě materiální pravdy kasační soud nejprve odkazuje na svou předchozí judikaturu; například rozsudek ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 93/2015 - 41, kde uvedl, že „jde tedy o zodpovězení otázky, zda v nyní posuzované věci mohl být na podkladě provedených důkazů zjištěn skutkový stav způsobem, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu, § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), případně zda tu existovala reálná možnost provedení i jiných důkazů, díky nimž by skutkový stav bylo možné považovat za nesporný. Podle konstantní judikatury je třeba v přestupkovém řízení klást zvýšené nároky na rozsah a způsob zjišťování podkladů rozhodnutí a v jejich světle potom vykládat obecná ustanovení správního řádu (srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009 – 101). V přestupkovém řízení je proto klíčovou povinností správních orgánů postupovat ve shodě se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu), jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona. Obě uvedené zásady jsou přitom úzce spjaty; předpokládá se, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, bude správní orgán zjišťovat skutkový stav bez ohledu na aktivitu účastníků řízení a taktéž bez ohledu na to, zda zjišťované skutečnosti a okolnosti osobě, již má být uložena povinnost, prospívají či nikoli. Je-li zjištěný skutkový stav nejasný či mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností a mezer (například tím, že si vyžádá listiny, vyslechně další svědky, aniž mu to účastníci navrhnou, provede místní ohledání, ustanoví znalce apod.).“

[16] Obdobně lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132, dle kterého „[v] rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.“

[17] Ve zde posuzovaném případě žalobce ve správním řízení navrhl, aby za účelem řádného zjištění skutkového stavu byl vyslechnut řidič, a současně popřel pravdivost informací uvedených v exekutorském zápisu. Správní orgán tento návrh odmítl s tím, že „tato osoba nebyla zjištěna – z listinných podkladů ji nelze jakkoliv identifikovat“. Městský soud se s tímto posouzením věci zcela správně neztotožnil a uvedl, že bylo „povinností správního orgánu, aby v zájmu dostatečně zjištěného skutkového stavu, který je nutno

pokračování

v dostatečné míře prokázat zejména v řízení o přestupku, vyzval žalobce, aby svůj návrh konkretizoval“.

[18] Stěžovatel nejenom v kasační stížnosti, ale i v rámci správního řízení zcela směřuje dvě různé věci, a to I) řádné zjištění skutkového stavu a II) delikt ní odpov ědnost žalobce, p ř ípadn ě řidiče vozidla.

[19] Kasační soud považuje za irelevantní, že zjištění osoby řidiče je dle stěžovatele nadbytečné ve vztahu k „objektivní odpovědnosti dopravce“, jak na ní konstant ě a setrvale odkazuje.

[20] To však neplatí ve vztahu k povinnosti správního orgánu řádn ě zjistit skutkový stav věci. Jak se podává z výše citované judikatury, na tom je třeba trvat tím spíše, že posuzované správní řízení spadá do oblasti správního trestání.

[21] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný skutkový stav zjistil pouze na základ ě exekutorského zápisu a jeho p ř íloh (fotografie vozidla, faktura, snímky z aplikace apod.). Exekutorský zápis v tomto p ř ípad ě však má „váhu“ toliko listiny, tvo řící podnět k zahájení správního řízení; není „všespásným“ důkazem, který by bez dalšího byl dostatečný pro náležité zjištění skutkového stavu.

[22] Dosp ěli proto stěžovatel k záv ěru, že nedisponuje dostatečnými údaji k identifikaci navrženého sv ědka, nemohl to žalobci sd ělit teprve v rozhodnutí, neboť na takový záv ěr již ten nemohl p ř íměřen ě reagovat. Pokud tedy naznal, že informace, které má k dispozici, mu k identifikaci nepostačují, byl povinen žalobci nejprve umožnit, aby tento nedostatek důkazního návrhu odstranil, a to kup ř íkladu výzvou k součinnosti apod. (obdobn ě viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2020, č. j. 3 Afs 42/2019 - 52), pop ř ípad ě obstaral důkaz sám. Je třeba mít na zřeteli (obzvlášt ě v oblasti správního trestání), že odpovědnost za zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností leží na správním orgánu.

[23] Nejvyšší správní soud tímto nikterak nep ř edjímá, zda by byl žalobce schopen (potažmo v rámci procesní strategie též ochoten) po výzvě stěžovatele k součinnosti navrhovaného sv ědka identifikovat. O tom však nep ř ísluší správnímu orgánu, ani kasačnímu soudu, spekulovat.

[24] Lze tedy uzav ř ít, že městský soud postupoval zcela správn ě, jestliže nevyzván í žalobce k up ř esnění důkazního návrhu posoudil jako vadu řízení, pro kterou zrušil napaden ě rozhodnutí. Kasační argumentace je pak ve vztahu k tomu mimob ěžná, neboť p ř evážn ě m ěří na vztah neprovedeného důkazu (výpovědi řidiče vozidla) a delikt ní odpovědnosti dopravce.

[25] Výše uvedené platí tím spíše, že fakticky jedinou listinou zachycující p ř śběh p ř epravy je exekutorský zápis, který je pouhým (obyčejným) podnětem k zahájení správního řízení. Sám o sob ě nemůže dostatečn ě osv ědčit skutkový stav věci, který byl po celou dobu řízení žalobcem aktivn ě rozporován. Je proto logické, že je to p ř áv ě řidič vozidla, který může potvrdit nebo vyvrátit skutečnosti tam uvedené a jeho p ř ípadná výpověď tak je pro zjištění skutkového stavu vysoce relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[26] Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle nichž má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Náklady sestávají z odměny zástupce žalobce Mgr. Jana Boučka, který v řízení učinil jeden úkon právní služby, a to sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, zvýšil soud odměnu zástupce o částku odpovídající této dani. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobci na náhradě nákladů řízení zaplatit 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. dubna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu