



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobkyně: J. B., IČO X
sídlem X

zastoupena advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem
Opatovická 1659/4, Praha 1

proti
žalovanému: Ministerstvo dopravy
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2021, č. j. 213/2020-190-TAXI/3

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2021, č. j. 213/2020-190-TAXI/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ing. Jana Boučka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo k jejímu odvolání v části změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

dopravních agend (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 5. 3. 2018, č. j. MHMP 361513/2018 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím **správní orgán I. stupně** rozhodl pod **bodem A)** o tom, že žalobkyně porušila § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o silniční dopravě**“), a naplnila tak skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona tím, že dne 14. 2. 2017 v čase 16:17 – 16:35 hodin provozovala taxislužbu na trase ul. Seifertova 21-23, Praha 3 – ul. Nádražní 1008/34, Praha 5, vozidlem tovární značky N. Q., RZ: X, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.
3. Pod **bodem B)** výroku jí byla za popsané jednání uložena pokuta ve výši 150 000 Kč.
4. Pod **bodem C)** byla žalobkyni uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

5. Žalovaný výrok prvostupňového rozhodnutí změnil co do adresy pobytu žalobkyně (na adresu jejího sídla) a dále rozhodl o snížení pokuty na 75 000 Kč a o prodloužení doby její splatnosti na 7 měsíců.
6. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval, že **správní orgán I. stupně** obdržel dne 22. 12. 2017 od Sdružení pražských provozovatelů TAXIslužby z. s. (dále též „**podatel**“) podnět ve věci porušování zákona o silniční dopravě. V souvislosti s tím si podatel nechal pořídit exekutorské zápisy s osvědčením skutkového děje při přepravách objednaných přes aplikaci Uber. V tomto konkrétním případě šlo o exekutorský zápis č. 091 EZ 12/17 sepsaný dle § 77 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**exekuční řád**“), exekutorským koncipientem Mgr. R. L.. Ten byl pověřeným zaměstnancem soudní exekutorky Exekutorského úřadu Praha 3 JUDr. I. Š. Žalovaný též popsal, že přílohami exekutorského zápisu je fotodokumentace displeje mobilního telefonu dokládající způsob objednání přepravy přes aplikaci Uber, e-mailem zasláný rozpis jízdného s údaji o přepravě, faktura za přepravu a fotodokumentace vozidla, které přepravu poskytlo.
7. Žalovaný posléze k odvolacím námitkám žalobkyně do zjištění skutkového stavu věci zdůraznil, že neshledal důvody pro zpochybnění skutkového děje tak, jak je popsán v exekutorském zápisu. Poukázal na to, že exekutorský zápis je ve smyslu § 567 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský zákoník**“), v návaznosti na § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) veřejnou listinou nadanou presumpcí správnosti, přičemž ani žalobkyně skutečnosti popsané v exekutorském zápisu nezpochybňovala. Exekutorský zápis vznikl bez přičinění správních orgánů příslušných ke kontrole v oblasti provozování taxislužby, cílem podatele bylo pravděpodobně poukázání na praxi v prováděních přeprav osob dle jejich požadavku za úplatu v situaci, kdy žalovaný čelil kritice ohledně nevymahatelnosti práva a faktické beztrestnosti osob využívajících aplikaci Uber k nelegální taxislužbě. Exekutorský zápis je proto možné použít jako důkaz. Žalovaný k tomu doplnil, že při pořízení exekutorského zápisu nemohlo dojít ani k nedovolenému narušení soukromí dopravce.
8. Žalovaný dále připustil, že z exekutorského zápisu nevyplývá ztotožnění konkrétní osoby řidiče při provedené přepravě, ve shodě se správním orgánem I. stupně však akcentoval, že

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

povinnost dle § 21 odst. 1 zákona o silniční dopravě je uložena přímo dopravci, který je fyzickou osobou podnikající. V daném případě se řidička přihlásila do aplikace Uber pod přihlašovacími údaji, které její činnost (převahu) přiřadily žalobkyni, jak je zřejmé ze zaslané faktury. Výslech případné jiné řidičky byl proto nadbytečný.

9. Žalovaný se v důsledku přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**přestupkový zákon**“), a novelizací zákona o silniční dopravě zabýval otázkou promlčení odpovědnosti žalobkyně (se závěrem, že k promlčení dle původní ani pozdější právní úpravy nedošlo) a rovněž určením příznivější právní úpravy. Ve shodě se správním orgánem I. stupně shledal jako příznivější právní úpravu po novelizaci provedené zákonem č. 304/2017 Sb., neboť došlo ke snížení horní hranice pokuty na 350 000 Kč z 500 000 Kč. Žalovaný rovněž přihlédl k tomu, že v souvislosti s účinností zákona č. 115/2020 Sb. došlo k liberalizaci právní úpravy taxislužby ve vztahu k využívání mobilních aplikací, nicméně nejde o úpravu pro žalobkyni příznivější. Rovněž po novele se totiž uplatní celá řada omezujících pravidel chování, přičemž stále je přestupkem, jestliže dopravce provozuje taxislužbu vozidlem, které není vozidlem taxislužby nebo vozidlem cestujícího.
10. Ve vztahu k výši pokuty se žalovaný ztotožnil s hodnocením závažnosti jednání žalobkyně jako vysoké, nicméně správní orgán I. stupně dostatečně nezdůvodnil odchýlení se od výše pokut ukládané v praxi za jednání spáchané v rozhodném období (70 000 – 100 000 Kč). Vyšel z toho, že při horní hranici pokuty ve výši 350 000 Kč odpovídá okolnostem případu a rozhodovací praxi pokuta ve výši 75 000 Kč. Žalovaný rovněž neshledal, že by uložená pokuta měla likvidační charakter. Dále zdůraznil, že zohlednil i vyhlášení nouzového stavu z důvodu pandemie, pročež by mohla být okamžitá úhrada pokuty pro žalobkyni více zatěžující. Proto prodloužil lhůty pro uhrazení pokuty a nákladů řízení na 7 měsíců.

III. Obsah žaloby

11. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu, v jejímž **prvém žalobním bodě** namítla vady dokazování, spočívající v použití nezákonného důkazu. Žalovaný se podle ní řádně nevypořádal s námitkou směřující proti exekutorskému zápisu, ze kterého není možné v přestupkovém řízení vycházet. Exekutorský zápis byl pořízen v příkrém rozporu s pravomocí exekutora a nadto bez vědomí řidiče. Podle žalobkyně je nemožné, aby sám exekutor navodil nějakou skutečnost a následně si sám osvědčil takovou skutečnost svým konáním. Exekutorský koncipient měl postupovat tak, že si vytvořil smyšlený profil na osobu M. V. a pod tímto jménem pak vystupoval. Exekuční řád nikde ve svých ustanoveních neopravňuje exekutorského koncipienta k zastřeným jednáním, tedy činit úkony agenta provokatéra nebo agenta kontrolora; nehledě na to, že vystupování pod smyšleným jménem je v rozporu s pravidly aplikace Uber. Tato konstrukce nadto vzbuzuje již sama o sobě podstatnou nedůvěru v zákonnost a objektivnost exekutorského zápisu, kterou musí žalovaný v rámci posouzení zákonnosti přestupkového řízení (dokazování) vzít v potaz. Smyšlený profil „X@gmail.com“ si navíc mohl vytvořit kdokoli.
12. Žalovaný dle žalobkyně nemůže jen z toho, že právní řád považuje exekutorský zápis za veřejnou listinu, bez dalšího pokládat takovou listinu za zákonný důkaz, aniž by zkoumal, zda taková listina splňuje nároky kladené na veřejnou listinu a byla sepsána v souladu se zákonem. Kromě toho žalovaný zcela opomenul, že v projednávaném řízení trestní povahy nejsou prokazovány žádné nároky, k jejichž prokázání ovšem exekutorský zápis dle § 77

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

exekučního řádu slouží. V takovém řízení je užití exekutorského zápisu nepřípustné a v rozporu se zásadami dokazování (obchází svědeckou výpověď a veřejnoprávní kontrolu). Žalobkyně též uvedla, že žalovaný nesprávně uvedl, že skutkový děj nezpochybňovala, neboť tak v průběhu přestupkového řízení učinila.

13. Žalobkyně v rámci daného žalobního bodu rovněž namítla, že v exekutorském zápise také absentuje uvedení osoby řidiče, který přepravu poskytl. Dokonce zde absentuje i uvedení cestujícího. Nebylo ani řádně prokázáno, kdo byl cestujícím, zvláště když ji měla vykonat nikým neztotožněná osoba M.V. Tvrzení žalovaného, že mělo jít o exekutorského koncipienta Mgr. L., není ničím doloženo. Pořízením exekutorského zápisu zároveň došlo k narušení soukromí dopravce.
14. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobkyně brojila proti tomu, že žalovaný nezohlednil její osobní a majetkové poměry, jak přestupkový zákon stanoví u fyzických osob nepodnikajících, a nedostal tak požadavkům na individualizaci trestu. Poukázala na to, že výčet okolností v § 37 přestupkového zákona, k nimž je správní orgán nucen přihlížet, je toliko demonstrativní. Žalovaný přitom dle žalobkyně v tomto směru pochybil i stran posouzení likvidačního dopadu pokuty – jeho odhad by měl být podložený podklady, které si opatřil. Žalobkyně dále v souvislosti s určením výše pokuty namítla, že argument možností splátkování je zcela nepřipadný, neboť jde o institut fakultativní. S odkazem na povahu přestupkového řízení, jako řízení trestní povahy, pak žalobkyně namítala, že správní orgány měly při stanovení výše sankce zohlednit nepřiměřenou délku řízení, které trvalo čtyři roky.
15. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k námitkám **prvního žalobního bodu** uvedl, že cílem a smyslem exekutorského zápisu mělo být získání důkazu pro řízení před soudem či jiným orgánem, přičemž zápis zachycoval objednání, průběh a ukončení přepravy, jakož i zaplacení a zaslání dokladů. Skutkový děj se udál v přítomnosti exekutora, resp. jím pověřené osoby. Koncipient zde přitom nenavozoval skutečnost, ale jako jakýkoliv jiný cestující si toliko objednal jízdu a nechal se přepravit do cílového místa a zaplatil přepravu. Žalobkyně se přitom sama registrovala v aplikaci Uber a takový postup proto nutně předpokládala. Přihlášení pod jiným jménem není dle žalovaného v daném směru vůbec rozhodné, když Uber umožňuje i přihlášení pod přezdívkou. Žalovaný k tomu dodal, že exekutor se neprokazoval falešnými doklady ani nevstupoval do prostor, v nichž by byl vyžadován souhlas vlastníka. Žalovaný dále poukázal na rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017 - 39, a ze dne 24. 7. 2020, č. j. 5 A 84/2017 - 62, které osvědčení průběhu přepravy exekutorským zápisem aprobovaly.
17. Exekutorský koncipient rovněž nepořizoval audiovizuální záznamy, ale pouze písemně zachytil průběh skutkového děje, nezpůsobil ani narušení soukromých prostor, jelikož těmi nemůže být vozidlo, nabízející veřejné přepravní služby. Podle žalovaného pořízením exekutorského zápisu nedochází k obcházení svědecké výpovědi či institutu veřejnoprávní kontroly, neboť je právem každého učinit správnímu orgánu podání, jímž může poukazovat na protiprávní jednání jiného subjektu. V exekutorském zápisu je přitom uvedeno přesně to, co koncipient viděl či slyšel, nikoli výpověď řidičky. Údaje k vyslechnutí řidičky v přestupkovém řízení pak žalobkyně nesdělila a fakticky

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

ani nerozporovala skutečný průběh jízdy. Žalovaný doplnil, že řidičku koncipient neztotožnil, jelikož k tomu nebyl oprávněn, nicméně zaznamenal, že se jednalo o stejnou osobu, která měla přepravu dle aplikace poskytnout se jménem J. V každém případě muselo jít o osobu, již byly žalobkyní údaje do aplikace poskytnuty.

18. K **druhému žalobnímu bodu** pak žalovaný uvedl, že u fyzických osob podnikajících zákon nepředpokládá povinnost správního orgánu přihlížet i k osobním a majetkovým poměrům. Dále žalovaný zopakoval, že se zabýval likvidačním charakterem pokuty a vzhledem k tomu, že žalobkyně své poměry nedoložila, posoudil je odhadem. K nepřiměřené délce přestupkového řízení žalovaný zdůraznil, že překročení pořádkových lhůt pro rozhodnutí nemá vliv na zákonnost rozhodnutí a neovlivňuje ani výši trestu. Navrhl zamítnutí žaloby.

V. Další podání ve věci

19. V **replíce** na vyjádření žalovaného žalobkyně zcela setrvala na své argumentaci k použitelnosti exekutorského zápisu jako důkazu; opětovně pro překročení pravomoci zpochybnila, že by předmětný zápis byl veřejnou listinou. Dále poukázala na podmínky a předpoklady vyhotovení exekutorského či notářského zápisu, jež jsou podobné a jež ve věci nebyly dodrženy. Zdůraznila též, že odkazy na rozsudky zdejšího soudu jsou nepřipadné, jelikož v nich se soud zabýval případy, kdy jízdu provedla fyzická osoba, s níž exekutor cestoval. Sám ovšem nebyl „hybatelem“ jízdy.
20. V návaznosti na rozporná tvrzení stran ohledně použitelnosti exekutorského zápisu jako důkazu a vzhledem k tomu, že tvrzení žalobkyně se týkají obecných předpokladů pro sepsání exekutorského zápisu a samotné povahy a mezi použití daného institutu, považoval soud za vhodné poskytnout před rozhodnutím ve věci i prostor pro **vyjádření** příslušné stavovské organizace – Exekutorské komory (dále jen „**Komora**“). Ta ve svém podání v obecné rovině uvedla, že není věcného důvodu, proč by jako podklad pro rozhodnutí v přestupkovém řízení nemohl sloužit exekutorský zápis, byl-li získán a proveden v souladu s právními předpisy. Zpochybnit exekutorský zápis jako důkazní prostředek je možné v zásadě tím, že je úspěšně zpochybněna formální správnost zápisu a tím i jeho kvalita veřejné listiny. Jakkoli z komentářové literatury k obdobně znějícímu § 79 odst. 2 notářského řádu, pokud jde o notářské zápisy, vyplývá, že notář nemůže zasahovat do děje, být jeho třeba i jen pasivní součástí nebo děj hodnotit, osvědčování ve formě exekutorských i notářských zápisů má za účel také posílit důkazní pozici žadatele o sepsání zápisu. Z žádné normy nelze dovodit, že by takové zásahy způsobovaly (ať již úplnou či částečnou) neplatnost (nezákonnost) provádění soupisu exekutorského zápisu či by zpochybňovaly kvalitu exekutorského zápisu jako veřejné listiny. Komora poukázala na to, že tato otázka nebyla řešena s výjimkou rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2021, č. j. 10 A 141/2020 - 53, a ze dne 11. 11. 2021, č. j. 11 A 63/2021 - 41, kde nebyl tento typ exekutorského zápisu zpochybněn. Podle Komory je mnohem důležitější než samotná skutečnost, zda sepisovatel zasahuje do osvědčovaného skutkového děje, to, zda takové zásahy jsou samy o sobě nestranné.
21. Žalovaný ve své **duplice** opakovaně odmítl argumentaci žalobkyně a setrval na svém vyjádření k žalobě. Exekutorský zápis byl dle něj způsobitým podkladem, byl pořízen v souladu s exekucním řádem, přičemž bylo prokázáno, že přeprava byla objednána a provedena. Dále se žalovaný zevrubně vyjadřoval k námitce, že samotný řidič nebyl legitimován, jeho totožnost nebyla zjišťována ani nebyl vyslechnut. Zdůraznil, že osobu řidiče nebylo lze z podkladů identifikovat, přičemž i tak by byl výslech nadbytečným.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Odpovědnost zde totiž tíží dopravce bez ohledu na to, kdo vozidlo řídil. Žalovaný uvedl, že řidička musela mít k dispozici přihlašovací údaje do aplikace Uber, u jména se v aplikaci objevil údaj J. Součástí spisu je pak rovněž i faktura vystavená žalobkyní. Žalovaný doplnil, že dle § 52 správního řádu není správní orgán vázán důkazním návrhem účastníka řízení. Správní orgány přitom dostatečně zdůvodnily, proč je navržený důkaz nadbytečný, a že tedy ani v případě ztotožnění řidiče by důkaz jeho výsledkem nebyl proveden.

22. Žalobkyně se již k popsáním podáním nevyjádřila.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
24. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Pokud se týče důkazních návrhů žalobkyně, tyto se buď nacházejí ve správním spise, nebo jsou pro posouzení věci vzhledem k závěrům soudu nadbytečné (k tomu viz níže). Soud nepovažoval za nezbytné provádět dokazování ani vyjádřením Komory, neboť se jednalo toliko o obecné vyjádření právního názoru příslušné stavovské organizace, s nímž nadto byly obě strany seznámeny. Nehledě na to, že soud z tohoto vyjádření nečerpal žádné pro posouzení věci rozhodné skutečnosti či argumenty.
25. Podstatou sporu mezi účastníky je především problematika použitelnosti exekutorského zápisu vyhotoveného dle § 77 exekučního řádu jako způsobilého podkladu pro závěr o spáchání přestupku žalobkyně a s tím spojená otázka řádného (a úplného) zjištění skutkového stavu věci. Stěžejní námitkou žalobkyně bylo, že v řešeném případě nebyly dány zákonné předpoklady pro sepsání exekutorského zápisu, a to zejména z toho důvodu, že zápis byl sepsán exekutorem (jím pověřenou osobou), který se aktivně podílel na skutkovém ději, jehož průběh měl osvědčit.
26. Podle § 21 exekučního řádu *exekutor může koncipienta písemně pověřit prováděním úkonů, které jsou předmětem exekuční činnosti nebo další činnosti.*
27. Podle § 77 exekučního řádu k dalším činnostem prováděným exekutorem vyplývá, že *exekutor na žádost sepíše exekutorský zápis o osvědčení skutkového děje nebo stavu věci, například splnění dluhu, stavu nemovitých věcí, bytů a nebytových prostor, jestliže jimi mohou být prokázány nároky v řízení před soudem nebo jiným státním orgánem a jestliže se skutkový děj udál v přítomnosti exekutora nebo jestliže se exekutor přesvědčil o stavu věci.*
28. Z § 51 odst. 1 správního řádu vyplývá, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*
29. Podle § 79 odst. 2 exekučního řádu je exekutorský zápis veřejnou listinou. Takové listiny potvrzují pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno, nicméně lze je vyvrátit prokázáním opaku (§ 53 odst. 3 správního řádu). Exekutorský zápis lze tedy obecně jako důkazní prostředek použít, nicméně závěry v něm uvedené nejsou nezpochybnitelné.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

30. Využitím exekutorského zápisu jako důkazu se ostatně zdejší soud již zabýval i ve skutkově obdobných případech, týkajících se přestupků na úseku provozování taxislužby. Soud opakovaně uzavřel, že využití exekutorského zápisu v přestupkovém řízení je obecně možné; zásadně též odmítl, že by šlo o nepřípustný zásah do soukromí (srov. věci vedené pod sp. zn. 10 A 121/2017 a sp. zn. 5 A 84/2017). To rovněž znamená, že zdejší soud obecně nevyloučil ani to, aby byl zápis použit v přestupkovém řízení z hlediska požadavku, aby byl takový zápis určen k prokázání nároků. K tomu lze dále doplnit, že posouzení splnění předpokladů je v první řadě úlohou exekutora, který posuzuje, jestli jde o zachycení skutečností, jež mohou být použity k prokázání nároků v řízení před soudem či jiným orgánem. Žalovaný se může těmito okolnostmi zabývat a zpochybnit zákonné předpoklady, pokud v řízení vyjdou najevo konkrétní skutečnosti, z nichž vyplývá, že exekutorský zápis k takovému účelu zjevně sloužit nemohl. To ovšem není tento případ. Objednatel podáním podnětu může jistě chránit svůj zájem v rámci snah o odstranění tehdy nekalé konkurence. Kromě toho, nelze vyloučit, že takový zápis mohl být činěn (též) pro účely soudního sporu např. proti používání aplikace Uber, snah o případné vydání předběžného opatření apod.
31. Pokud jde ovšem o další zákonné předpoklady pro vyhotovení exekutorského zápisu, je nutné zdůraznit, že v uvedených rozhodnutích byla řešena situace, kdy exekutor (jím pověřena osoba) cestoval společně s objednavatelem přepravy (zástupce objednatele exekutorského zápisu). Zachycoval tak celkový průběh přepravy iniciované jinou osobou. I přesto zdejší soud již v těchto případech zdůrazňoval, že exekutorský zápis není nijak privilegovaným (absolutním) důkazem o vině dopravce. Například v rozsudku ze 14. 11. 2019, č. j. 10 A 121/2017 - 39, soud vycházel z toho, že tehdejší žalobkyně neprokázala „jinou verzi skutkového stavu, než byl prokázán exekutorským zápisem. Právě naopak, žalobkyně v průběhu řízení nepřišla kromě paušálního popření zákonnosti exekutorského zápisu se žádnou alternativní skutkovou verzí, kterou by věrohodně co do tvrzení i důkazů dokládala, že se skutkový děj úplatné přepravy odehrál jinak, nežli jak o tomto skutkovém ději vypověděl exekutorský zápis“. V uvedené věci byl navíc ve správním řízení proveden i výslech svědka. Správní orgány proto nevycházely jen a výlučně z exekutorského zápisu, jehož obsah nadto nebyl ze strany tehdejší žalobkyně ani relevantně zpochybněn.
32. Na tato východiska zdejší soud navázal i později, a to i v případech, kdy se na přepravě účastnil toliko exekutor (jím pověřená osoba), který přepravu prostřednictvím aplikace Uber sám objednal a sám se nechal jako cestující přepravit na smluvené místo (srov. rozsudky ze dne 16. 12. 2021, č. j. 10 A 141/2020 - 53, ze dne 11. 11. 2021, č. j. 11 A 63/2021 - 41, nebo ze dne 17. 5. 2022, č. j. 11 A 80/2021 - 48). Ani v těchto případech soud nezpochybnil obecnou použitelnost exekutorského zápisu jako důkazu v přestupkovém řízení, nicméně k rozdílu, pokud jde o míru účasti exekutora na zachyceném skutkovém ději, se blíže nevyjadřoval. Těžištěm úvah soudu byla totiž skutečnost, že správní orgány z exekutorských zápisů vycházely, přestože žalobci v přestupkovém řízení skutečnosti osvědčené exekutorskými zápisy popírali a navrhovali výslech řidičů, kteří měli přepravu poskytnout – jinými slovy tak činili spornou otázku, zda byla přeprava vůbec poskytnuta. Soud též zdůraznil, že totožnost řidiče nebyla v průběhu správního řízení vůbec zjišťována (již zde soud předesílá, že tyto vady jsou dány i v nyní projednávané věci; srov. níže). Z tohoto důvodu příslušná rozhodnutí žalovaného soud zrušil a předmětné věci mu vrátil k dalšímu řízení.

33. Z popsaného vývoje je zřejmé, že přes obecnou aprobaci použitelnosti exekutorského zápisu jako důkazního prostředku přistupoval zdejší soud k jeho významu („váze“) spíše restriktivně. Na to pak navázal i Nejvyšší správní soud, který důkazní sílu exekutorského zápisu v těchto případech dále relativizoval. V rozsudku ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021 - 33, kterým zamítl kasační stížnost žalovaného ve věci sp. zn. 11 A 63/2021, Nejvyšší správní soud připomněl význam zásady materiální pravdy a odpovědnost správního orgánu (obzvláště v oblasti správního trestání) za zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Zdůraznil přitom, že žalovaný skutkový stav zjistil právě a jen na základě exekutorského zápisu a jeho příloh (fotografie vozidla, faktura, snímky z aplikace apod.). Dle kasačního soudu má ovšem exekutorský zápis „váhu“ toliko listiny, tvořící podnět k zahájení správního řízení; není „všespásným“ důkazem, který by bez dalšího byl dostatečný pro náležité zjištění skutkového stavu. Podle kasačního soudu je takový exekutorský zápis „*pouhým (obyčejným) podnětem k zahájení správního řízení. Sam o sobě nemůže dostatečně osvědčit skutkový stav věci, který byl po celou dobu řízení žalobcem aktivně rozporován. Je proto logické, že je to právě řidič vozidla, který může* *potvrdit nebo vyvrátit* *skutečnosti* *tam uvedené a jeho případná výpověď tak je pro zjištění skutkového stavu vysoce relevantní.*“
34. Explicitně pak použitelnost exekutorského zápisu v případě, kdy se pověřená osoba exekutora na skutkovém ději sama přímo podílela, zpochybnil zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 3. 2022, č. j. 11 A 90/2021 - 66. Uzavřel, že pokud je exekutor nebo jím pověřená osoba do skutkového děje zapojen natolik, že si před jeho započítáním vytvoří jinou identitu, pod kterou v rámci úkonu vystupuje, nemůže soud dospět k jinému názoru, než že tento zásah do skutkového děje není nestranný – exekutor svým zastřeným úkonem vyvolává ověřovaný děj, tedy jízdu samotnou. Rozhodnutí o uložení pokuty v rámci správního trestání nemůže stát výlučně na takovémto úkonu.
35. V posledně popsané věci se přitom jednalo o totožnou skutkovou situaci, kdy exekutorský zápis vyhotovil rovněž exekutorský koncipient Mgr. R. L., a to pod vytvořenou identitou na jméno „M. V.“. Nyní rozhodující osmnáctý senát městského soudu se s tímto hodnocením v podstatných momentech ztotožňuje. Zdůrazňuje, že předpokladem pro vyhotovení exekutorského zápisu zachycujícího ve smyslu § 77 exekučního řádu určitý skutkový děj je nepochybně skutečnost, že se exekutor skutkového děje účastní jako nezávislý pozorovatel, nikoli jako „aktivní hybatel“, který skutkový děj (nadto pod smyšlenou identitou) sám vyvolá a sám se na něm (jako jediný cestující) podílí.
36. Vzhledem k blízké analogii mezi exekutorským zápisem podle § 77 exekučního řádu a notářským zápisem dle § 79 odst. 2 notářského řádu jsou v tomto ohledu relevantní i názory komentářové literatury k notářskému řádu. Podle té notář (obdobně tedy exekutor) „(v) žádném případě nemůže, má-li jít o osvědčení ve smyslu celkové úpravy osvědčování v § 72 a násl., zasahovat do děje, být jeho třeba i jen pasivní součástí nebo děj hodnotit. Jakékoli zásahy notáře, nebo případné ústní projevy v době skutkového děje nebo i před ním či po něm, jsou v rozporu s hlavním smyslem takového osvědčení. Tímto smyslem je pořádit písemný záznam děje, dokumentující to, že vůbec děj nastal a jak proběhl, a to nestrannou, nezávislou a nezúčastněnou osobou zaručující jistotu, že záznam bude odpovídat skutečnosti. (...) nepříznivé důsledky takového chování notáře nutně by došlo ke znehodnocení významu osvědčení ve shora uvedeném smyslu. Osvědčit skutkový děj může notář jen stanovenou formou, tedy následně písemně, v notářském zápisu. I v samotném osvědčení ve formě notářského zápisu by se měl notář zdržet hodnocení skutkového děje.“ (Jindřich, M. § 79 In: Bílek, P., Jindřich, M.,

Ryšánek, Z., Bernard, P. a kol. Notářský řád. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 416–417.).

37. Citované závěry komentáře soud považuje za srozumitelné a přesvědčivé, dodává pak, že v posuzované věci se exekutor na skutkovém ději nejen podílel, ale také jej sám aktivně inicioval, přičemž podstatným momentem je zde i vytvoření falešné identity; nejednalo se o pouhou přezdívkou, ale o vystupování pod zcela smyšleným (ale reálně působícím) jménem, což exekuční řád neumožňuje. Zásah exekutorského koncipienta do skutkového děje byl proto z pohledu soudu natolik intenzivní, že vybočil z mezí nestranné a nezávislé účasti exekutora na zachycovaném ději – Mgr. L. celý děj sám fakticky vyprovokoval.
38. Jakkoli lze souhlasit se žalovaným, že zde nejde o případ běžně vnímané provokace protiprávního jednání ze strany státní moci (přestupkového či kontrolního orgánu), nelze přehlížet, že ani soudní exekutor či jím pověřená osoba nevystupuje v postavení zcela soukromého subjektu [přínejmenším z pohledu § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), se sepisování exekutorských zápisů považuje za výkon státní správy].
39. Již jen pro úplnost pak soud dodává, že dal v tomto ohledu prostor i stavovské organizaci exekutorů a požádal ji o sdělení jejího názoru. Komora přitom nesnesla vůči těmto východiskům žádné přesvědčivé argumenty, naopak sama připustila, že zasahování do děje jde do určité míry proti smyslu osvědčování ve formě exekutorských i notářských zápisů. Konečně, pokud žalovaný tvrdil, že situace je srovnatelná s tím, kdy exekutor například popisuje stav a funkčnost výtahu, soud zdůrazňuje, že osvědčení skutkového děje a stavu věci má do jisté míry odlišná východiska, neboť u popisu stavu věci je tím klíčovým předmětem zájmu vlastní věc – je tedy jedno, jestli ji popisuje exekutor sám, nebo společně s dalším člověkem. Pokud jde ovšem o skutkový děj, zde je stěžejní zachycení jednání určité osoby (např. zákonem předpokládané splnění dluhu), jež exekutor pasivně popisuje, nikoli sám vyvolává.
40. Soud tedy na tomto místě uzavírá, že předložený exekutorský zápis Mgr. L. ze dne 15. 2. 2017 nelze považovat za exekutorský zápis ve smyslu § 77 exekučního řádu, jelikož pro jeho vyhotovení nebyly splněny zákonné předpoklady. Z toho pak vyplývá, že předmětný zápis není ani nadán důkazní silou veřejné listiny dle § 79 exekučního řádu. Pokud žalovaný své rozhodnutí postavil pouze na této jedné listině (svou povahou listině soukromé), aniž k řádnému prokázání skutkového stavu provedl jiné důkazy, nemůže jeho rozhodnutí v soudním přezkumu obstát.
41. Tím spíše jsou pak v projednávané věci relevantní dřívější výtky zdejšího soudu v obdobných řízeních (viz bod 32 tohoto rozsudku), pokud jde o neprovedení výsledku řídiče vozidla, resp. skutečnost, že totožnost řidiče nebyla vůbec zjišťována. Jak přitom plyne z obsahu správního spisu, žalobkyně i v nynější věci opakovaně popřela skutečnosti osvědčené exekutorským zápisem a navrhla výslech řidiče, který měl poskytnout přepravu. Žalobkyně tak před správními orgány zpochybnila průběh skutkového děje a navrhla pro své tvrzení důkaz. Bylo povinností správního orgánu, aby v zájmu zjištění skutkového stavu, který je nutno v dostatečné míře prokázat zejména v řízení o přestupku i bez návrhu (§ 50 správního řádu), vyzval žalobkyni, aby svůj návrh konkretizovala a aby jí byl dán

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

dostatečný prostor k procesní obraně. Rovněž z tohoto důvodu proto nemůže napadené rozhodnutí obstát.

42. Tvzení žalovaného, že výslech řidiče by byl nadbytečný, i kdyby jeho totožnost byla známa, je nesprávné a odkaz na objektivní odpovědnost dopravce není případný. Žalobkyně totiž nenámítala, že jízda byla provedena osobou, za jejíž jednání neodpovídá, ale namítala, že jízda vůbec neproběhla. Takové tvrzení směřuje k prokázání nepravdivosti závěrů exekutorského zápisu a důkazní návrh je způsobilý toto tvrzení prokázat. Stěží si lze představit vhodnější důkazní prostředek k prokázání, že jízda neproběhla, než výpověď toho, kdo ji měl být osobně přítomen (srov. již citovaný rozsudek kasačního soudu č. j. 1 As 350/2021 - 33). Rovněž úvahy žalovaného o nadbytečnosti svědeckého výslechu z důvodu, že přeprava byla poskytnuta vozidlem evidovaným pro žalobkyni a že je nepravděpodobné, že by se jiná osoba přihlásila k jejímu uživatelskému účtu, se opět míjí s podstatou věci. Žalobkyně totiž zpochybňovala, že přeprava vůbec proběhla.
43. Vzhledem k tomu, že žalovaný nesprávně přistupoval k listině Mgr. L. jako k zákonnému exekutorskému zápisu dle § 77 exekučního řádu a přisuzoval mu povahu veřejné listiny, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jím zjištěný skutkový stav věci pak i z tohoto důvodu nemá dostatečnou oporu v obsahu správního spisu a vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.].
44. Vzhledem k právě uvedenému je již v zásadě bez významu (pro tuto chvíli předčasně) zabývat se jednotlivými žalobními námitkami mířícími do výše pokuty. Výrok o správním trestu je totiž závislý na výroku o vině, jenž z předestřených důvodů nemůže prozatím obstát. Pro úplnost však soud dodává, že totožnými či obdobnými námitkami, uplatněnými ve skutkově obdobných věcech žalobci zastoupenými totožným zástupcem, se již zdejší soud, jakož i Nejvyšší správní soud několikrát zabývaly a reagovaly na prakticky všechny námitky nyní uplatněné žalobkyní (srov. již citované rozsudky zdejšího soudu č. j. 10 A 141/2020 - 53 nebo č. j. 11 A 90/2021 - 66, a jim předcházející rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 1 As 286/2020 - 38, či ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28).

VII. Závěr a náklady řízení

45. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. zároveň rozhodl o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
46. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak žalovaný nebude s exekutorským zápisem Mgr. L. zacházet jako s exekutorským zápisem dle § 77 exekučního řádu, jenž by byl nadán důkazní silou veřejné listiny. Na žalovaném bude, aby dále doplnil dokazování a dostál tak svým povinnostem při zjišťování skutkového stavu, přičemž se pokusí zjistit totožnost řidiče a případně provést jeho svědecký výslech.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 3 úkony právní

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

služby [§ 11 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k soudu – žaloba a replika] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 3 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Celkem jde tedy o částku 10 200 Kč. Právní zástupce žalobkyně je plátcem DPH, a proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby (2 142 Kč). Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejbližší 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 7. června 2022

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.