



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **ADMATIQ s. r. o.**, se sídlem Bílkova 855/19, Praha 1, zastoupená advokátem Mgr. Janem Boučkem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2021, č. j. 211/2020-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 43/2021 - 57,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 43/2021 - 57, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2021, č. j. 211/2020-190-TAXI/3, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 32 684 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jana Boučka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „dopravní úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018, č. j. MHMP 405464/2018 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném

do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o silniční dopravě“), za což jí uložil pokutu ve výši 150 000 Kč [od 1. 7. 2020 se jedná o skutkovou podstatu uvedenou pod písm. u) téhož ustanovení – pozn. NSS]. Tohoto přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že provozovala taxislužbu dne 12. 1. 2017 v době od 9:46 hod. do 10 hod. na trase ulice Libocká 633/71, Praha 6 – ulice Na Zátorce 5-7, Praha 6, a to vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil tak, že žalobkyni uložil pokutu ve výši 75 000 Kč a třicetidenní lhůtu k zaplacení pokuty nahradil lhůtou sedmiměsíční. Ve zbytku rozhodnutí dopravního úřadu potvrdil.

[3] Žalobu, kterou proti jeho rozhodnutí žalobkyně podala, zamítl městský soud napadeným rozsudkem. Uvedl, že k podnětu pro zahájení řízení byl přiložen exekutorský zápis s přílohami. Jednalo se o snímky obrazovky mobilního telefonu při užívání aplikace Uber, označení řidiče „L.“, označení vozidla FORD FOCUS, SPZ: 2 AX XXXX, stvrzenku a fakturu vztahující se k poskytnuté jízdě. Městský soud dospěl k závěru, že exekutorský zápis neměl kvalitu veřejné listiny, neboť jej pořídila soudní exekutorka, která byla do skutkového děje zapojena tak, že tento děj vyvolala, sama se jej účastnila a zároveň vystupovala pod jinou identitou. Soudní exekutorka tedy neosvědčovala děj exekutorským zápisem a nebyla ani osobou pověřenou k výkonu kontroly dopravním úřadem. Byla tedy obvyklým cestujícím.

[4] Podle městského soudu správní orgány sice pochybily v hodnocení exekutorského zápisu jako veřejné listiny, to však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, které vychází také z dalších důkazů (dokladů přiložených k exekutorskému zápisu). O pravosti příloh nebyly důvodné pochybnosti (jejich zdrojem byla samotná přeprava, a nikoli exekutorský zápis), a nevznesla je ani stěžovatelka. Řízení tedy nebylo zatíženou vadou spočívající v tom, že správní orgány nečinily kroky ke zjištění identity řidiče.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou podřadila pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Uvedla v ní, že správní orgány vycházely pouze z jediného důkazu – z exekutorského zápisu, který je však nezákonný. Závěry městského soudu podle ní odporují rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021 - 33, i rozsudkům městského soudu, z nichž vyplývá, že exekutorský zápis není použitelný jako důkaz, pokud se exekutor na skutkovém ději sám přímo podílel. Městský soud sice uvedl, že tento zápis je nezákonný, z jeho příloh však vycházel. Správní orgány neměly k dispozici další podklady prokazující skutkový stav.

[6] Stěžovatelka také namítá, že dopravní úřad neprovedl další dokazování, ač mu navrhovala výslech řidiče. Důkaz neprovedl ani městský soud, jemuž stěžovatelka navrhovala výslech osoby, která měla sepsat exekutorský zápis. Nesouhlasí s městským soudem ani v tom, že měla předložit alternativu skutkového děje a upozorňuje, že nemůže nést odpovědnost za skutek, který spáchal dosud neztotožněný řidič.

pokračování

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nepopřela provedení přepravy popsané v oznámení o zahájení řízení a na dokladech zaslaných aplikací Uber cestující, ale pouze provedení přepravy pro exekutorku. Činnost řidiče byla prostřednictvím této aplikace přiřazena stěžovateli. Exekutorský zápis sice nelze považovat za veřejnou listinu, avšak lze jej (včetně příloh) použít jako podnět k zahájení správního řízení a provést jako důkaz, což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 350/2021 - 33.

[8] Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka zpochybňovala pouze poskytnutí přepravy soudní exekutorce. Jelikož nebylo sporné, že se přeprava uskutečnila, není podle něj vadou neprovedení výsledku řízení. Není totiž rozhodné, zda se přeprava uskutečnila pro cestující soudní exekutorku JUDr. E. J., která se do aplikace přihlásila pod jménem M. K., ale skutečnost, že byla poskytnuta vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidle taxislužby. Předmětem řízení byl přestupek spočívající v provozování taxislužby vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby. Pro naplnění skutkové podstaty je klíčové, zda došlo k provozování taxislužby, zda tuto činnost provozoval konkrétní dopravce a zda konkrétní vozidlo bylo evidováno jako vozidlo taxislužby.

[9] V replice stěžovatelka zopakovala svoji argumentaci a zdůraznila, že skutek nespáchala. Zkušenosti žalovaného s fungováním aplikace Uber nepovažuje za důkazní prostředek. Zpochybnila také důkazní hodnotu dokladů k poskytnuté jízdě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Řízení před městským soudem nebylo zatíženo vadou spočívající v tom, že soud neprovedl důkazy, které stěžovatelka navrhla. Soud totiž nemá povinnost provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl, je pouze povinen vysvětlit, proč navržené důkazy neprovedl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108). Jelikož městský soud objasnil, proč považuje dokazování provedené ve správním řízení za dostatečné, nedošlo k opomenutí důkazů. Námitka, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která může mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, je tak nedůvodná.

[12] Před samotným věcným posouzením kasačních námitek je třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud se skutkově obdobnými případy již zabýval v rozsudcích ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021 - 33, a ze dne 29. 1. 2024, č. j. 2 As 68/2023 - 54. Ačkoli se jednalo o kasační stížnosti jiných stěžovatelů, předmětem posouzení byly v jádru totožné skutkové okolnosti, o které se opírá i nyní posuzovaná věc. Vzhledem k tomu, že podstata řešených otázek je shodná, Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by se měl od závěrů těchto rozsudků odchýlit, a proto z nich v předložené věci plně vychází.

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že pokud je relevantně zpochybněna formální správnost exekutorského zápisu, ztratí kvalitu veřejné listiny, u níž se nedokazuje její správnost, ale naopak nesprávnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 5/2007 - 63). Tato ztráta však nebrání tomu, aby exekutorským zápisem byl proveden důkaz jako soukromou listinou. Je pak otázkou hodnocení důkazu (zejména jeho konkrétního obsahu, věrohodnosti pořizovatele zápisu, důvodů pořízení, případně dalších okolností, např. vztahů pořizovatele a toho, kdo mu pořízení zadal) a případného dalšího dokazování, zda je obsah zápisu potvrzen, zčásti potvrzen, anebo vyvrácen.

[14] V projednávané věci vyhotovila exekutorský zápis soudní exekutorka na základě smlouvy se Sdružením pražských provozovatelů TAXIslužby z. s. a učinila jej součástí podnětu k zahájení řízení se stěžovatelkou. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že s ohledem na zapojení soudní exekutorky do skutkového děje pozbyl exekutorský zápis statut veřejné listiny. I podle Nejvyššího správního soudu tak jde o soukromou listinu, která obsahuje tvrzení o poskytnuté přepravě.

[15] Stěžovatelka ve vyjádření k zahájení správního řízení uvedla, že dané cestující neposkytla hrazenou přepravu, nezná ji a nevystavila jí fakturu na uvedenou přepravu. Namítla také nezákonnost exekutorského zápisu a navrhla výslech řidiče, který měl cestující přepravit. Dopravní úřad poté stěžovatelce oznámil, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí a umožnil jí se k nim vyjádřit, čehož stěžovatelka nevyužila. Následně dopravní úřad shledal stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku. Důkaz, který navrhovala, označil za nadbytečný a neprovedl jej.

[16] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 1 As 350/2021 - 33 uvedl, že exekutorský zápis, jenž nemá povahu veřejné listiny, nemůže být jediným důkazem, který by bez dalšího stačil k řádnému zjištění skutkového stavu. Na tento závěr pak Nejvyšší správní soud navázal i v rozsudku č. j. 2 As 68/2023 - 54 konstatováním, že má-li exekutorský zápis povahu soukromé listiny, pak zpravidla nemůže nahradit svědeckou výpověď jeho zhotovitele.

[17] V nyní posuzované věci sice městský soud správně uvedl, že exekutorský zápis neměl s ohledem na okolnosti jeho pořízení charakter veřejné listiny, pochybil však tím, že v postupu správních orgánů neshledal pochybení. Jeho závěr, že správní orgány nevycházely pouze z exekutorského zápisu jako soukromoprávní listiny, ale i z jeho příloh a také z evidence vozidel taxislužby, a že důkaz výslechem řidiče, který navrhovala stěžovatelka, byl správními orgány správně shledán nadbytečným, nemůže obstát. Problematické totiž je, že žádná z příloh exekutorského zápisu neobsahuje kompletní registrační značku vozidla, které mělo provést přepravu, neboť záznamy aplikace Uber uvádějí registrační značku částečně anonymizovanou. Exekutorský zápis nemá v tomto případě povahu veřejné listiny, a přitom jde o jediný listinný důkaz, který propojuje fakturu k provedené jízdě obsahující stěžovatelčinu identifikaci (respektive identifikaci její právní předchůdkyně), a registrační značku vozidla, jímž byl podle správních orgánů spáchán přestupek. Ačkoli lze z exekutorského zápisu vycházet jako ze soukromé listiny (součástí podnětu k zahájení řízení), je při hodnocení důkazů zapotřebí vzít v potaz i okolnosti jeho pořízení a také zohlednit, že se nemůže jednat o náhradu svědecké výpovědi. Exekutorský

pokračování

zápis tedy nemohl bez dalšího prokázat, kterým konkrétním vozidlem stěžovatelka provozovala taxislužbu. Jde přitom o okolnost, bez které nelze učinit závěr o naplnění dané skutkové podstaty. Pokud tedy stěžovatelka nebyla vyzvána k upřesnění svého důkazního návrhu, bylo správní řízení zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány měly stěžovatelce umožnit, aby zpochybnila dosud provedené důkazy a měly ji vyzvat, aby konkretizovala osobu řidiče, který provedl spornou přepravu a mohl být případně vyslechnut jako svědek. V úvahu přichází i provedení dalších důkazů, neboť správní orgán není vázán pouze důkazními návrhy účastníka řízení. Je-li zjištěný skutkový stav nejasný či mezerovitý, musí správní orgán tyto nejasnosti a mezery odstranit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 93/2015 - 41). Za této situace nemůže obstát nejen napadený rozsudek, ale ani rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek postupem podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. Jelikož rozhodnutí žalovaného je nezákonné ze stejného důvodu jako rozsudek městského soudu, zrušil Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný v dalším řízení poskytne stěžovatelce prostor ke specifikaci řidiče, který by mohl být případně vyslechnut jako svědek, v návaznosti na to zváží i provedení dalších důkazů a posoudí rovněž, zda odpovědnost za přestupek nezanikla v důsledku uplynutí promlčecí doby (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného, proto v souladu s § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodl jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení o žalobě. Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka byla ve věci plně úspěšná, soud ji proto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady tvoří částka 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč) a dále náklady za zastoupení.

[21] Stěžovatelka byla v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupena advokátem, a náleží jí proto odměna za zastupování (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). V řízení před krajským soudem učinil zástupce celkem čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby, sepisu repliky k vyjádření žalovaného a účasti na jednání (§ 11 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem tedy 13 600 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, a proto se náhrada za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 2 856 Kč na celkových 16 456 Kč. Nejvyšší správní soud zástupci žalobkyně nepřiznal odměnu za sepis repliky k duplice žalovaného, neboť v ní neuvedl nic, co by relevantním způsobem ovlivňovalo rozhodnutí v předložené věci.

[22] V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce žalobkyně dva úkony právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti a sepisu repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem tedy 6 800 Kč. I v tomto případě se náhrada za zastupování zvyšuje o daň z přidané hodnoty ve výši 1 428 Kč na celkových 8 228 Kč.

[23] Žalovaný je tedy povinen uhradit žalobkyni za řízení o žalobě a kasační stížnosti náhradu nákladů řízení ve výši 32 684 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Jana Boučka (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. srpna 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu