



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobce:

Transaction s. r. o., IČO 06093159
sídlem Chudenická 1059/30, Praha 10
zastoupen advokátem Mgr. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti
žalovanému:

Magistrát hlavního města Prahy
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalovaný uskutečnil kontrolu žalobce zahájenou dne 9. 4. 2018 v 10:43 hod., v místě: Jankovského 3, Praha, a ukončenou posledním kontrolním úkonem dne 9. 4. 2018. Jako kontrolující osoba kontrolu provedl Mgr. D. R. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole č. T/20180409/1/Ry ze dne 10. 4. 2018.
2. Kontrola proběhla při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, ve věci dodržování zákona v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

1. Žalobce ve své žalobě uvádí, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu kontrolující (tedy fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil), ale kontrola (resp. její důležitá součást) byla vykonávána přizvanou osobou, kterou byla K. N. Tato přizvaná osoba byla předem úkolována kontrolním orgánem při plánování kontrolní činnosti, započala kontrolu, prováděla část kontroly a kontrolní orgán následně využil jejího záznamu z kontrolní jízdy jako nedílnou přílohu k protokolu o kontrole, čímž povýšil její zjištění na roveň zjištění kontrolující osoby. To je dle názoru žalobce v rozporu zejména s § 6 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“).
2. Žalobce zdůrazňuje, že ke kontrole podle kontrolního řádu lze s ohledem na teleologický výklad dotčených ustanovení přizvat pouze takové fyzické osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu. V této souvislosti žalobce odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95.
3. Žalobce namítá, že vždy je nutné, aby úkony dle kontrolního řádu činil kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby, nikoliv prostřednictvím přizvané osoby; tyto přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby, nemohou vykonávat samostatně kontrolní úkon. Nadto má žalobce za to, že přizvaná osoba neměla žádné konkrétní pověření k přizvání k této kontrole žalobce. Není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které nejsou ještě v době vydání pověření známy, nadto vydaným nepřislušným odpovědným kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění.
4. V případě žalobce se jednalo o kontrolní nákup (utajený nákup) a o zjišťování, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky pro označování a vybavení vozidel taxislužby. Takové

kontrolní úkony nemohou provádět přizvané osoby. V opačném případě se zcela stírá rozdíl mezi kontrolující osobou a přizvanou osobou.

5. V neposlední řadě žalobce uvádí, že se mu při kontrole přizvané osoby neprokázaly žádným zákonným způsobem. Žalobce zdůrazňuje, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce. Podle žalobce přitom není možné spokojit se s pouhým obecným pověřením.
6. Žalobce proto navrhuje, aby soud určil, že kontrola provedená vůči němu Magistrátem hlavního města Prahy zahájená dne 9. 4. 2018 v 10:43 hod., v místě: Jankovského 3, Praha, a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 9. 4. 2018, kterou formálně provedl Mgr. D. R. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole č. T/20180409/1/Ry ze dne 10. 4. 2018, byla nezákonná.
7. Žalovaný ve svém vyjádření konstatuje, že kontrolu provedl v souladu s kontrolním řádem a žalobce nebyl krácen na svých právech. Kontrola byla s dopravcem zahájena v souladu s § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrolní jízdou a po jejím skončení bylo řidiči předloženo pověření ke kontrole. K možnosti využívání přizvaných osob žalovaný odkazuje na § 6 odst. 1 kontrolního řádu, který opravňuje kontrolní orgán přizvat si k účasti na kontrole fyzickou osobu, je-li to v zájmu dosažení účelu kontroly. Dle § 6 odst. 2 kontrolního řádu má kontrolní orgán povinnost vystavit těmto osobám pověření a poučit je o jejich právech a povinnostech. V projednávané věci přitom bylo přizvaným osobám vystaveno Pověření přizvané osoby.
8. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že kontrolní úkony nemohou provést přizvané osoby a odkazuje na § 6 odst. 1 kontrolního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 – 39, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81. Přizvaná osoba v projednávané věci zajistila dostatek nezbytné anonymity, neboť tato osoby není natolik „známá“ jako kontrolní pracovník, čímž se minimalizovalo riziko případného odhalení. Její účast na kontrole tedy byla účelná a v souladu s kontrolním řádem. Podstata kontrolní činnosti spočívá ve zdokumentování standardního chování kontrolované osoby, přičemž využití přizvaných osob umožňuje provést simulaci reálné jízdy, jako by řidič přepravoval běžné zákazníky. Kontrolní řád nadto nestanoví povinnost, aby kontrolu vykonal výhradně kontrolní pracovník. Skutečnost, že kontrolní orgán před provedením kontrolní jízdy instruoval přizvanou osobu, považuje žalovaný za legitimní s ohledem na to, aby se přizvaná osoba zaměřila na kontrolou sledovaný účel a cíl.
9. Vzhledem k tomu, že žalobce nepožadoval od přizvané osoby předložit jakékoliv pověření ke kontrole, kontrolní orgán mu zákonem požadované doklady předložil na místě kontroly. Žalovaný s ohledem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že rozhodnutí správního orgánu o uložení sankce nemůže být shledáno nezákonné z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu jen proto, že skutková zjištění správního orgánu vycházejí v zásadě pouze ze svědectví externích spolupracovníků tohoto orgánu.
10. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení žaloby

11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou tvrzený nezákonný zásah na základě ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu [§ 87 odst. 1 část věty za středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].
12. Soud rozhodl v souladu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
13. Žaloba není důvodná.
14. Podle § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu: *„Pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole [...]“*.
15. Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu: *„Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.“*.
16. Podle § 6 odst. 1 kontrolního řádu: *„Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu [...]“*.
17. Podle § 8 písm. b) kontrolního řádu: *„Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky.“*
18. Z obsahu správního spisu soud shledal, že jeho součástí je pověření přizvané osoby k účasti na kontrole pro K. N., zaměstnankyni hlavního města Prahy. Dle pověření je přizvaná osoba oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, v rámci kterých bude sledovat plnění zákonných povinností řidiče vozidla taxislužby. Jedná se zejména o zaznamenání místa a času zahájení a ukončení přepravy, identifikaci vozidla, dopravce a řidiče, umístění taxamtru a jeho funkčnost v průběhu jízdy, okolnosti a způsob požadavku na úhradu jízdného, skutečně uhrazené částky a dokladu o výši jízdného; přizvaná osoba byla v pověření ve smyslu § 6 odst. 2 kontrolního řádu poučena o svých právech a povinnostech při účasti na kontrole.
19. Ve správním spisu je dále založen záznam z kontrolní jízdy ze dne 8. 4. 2018 sepsaný přizvanou osobou K. N. ze dne 9. 4. 2018 a protokol o kontrole č. j. T/20180409/1/Ry ze dne 9. 4. 2018; z tohoto protokolu je zřejmé, že kontrolující osobou byl Mgr. D. R. a kontrolní jízdu provedla K. N. Na CD nosiči vloženého do správního spisu jsou pak mimo jiné uloženy fotografie z kontroly a výpis ze živnostenského rejstříku žalobce.
20. Z podané žaloby je zřejmé, že žalobce spatřuje nezákonný zásah v zahájení a provedení kontroly zahájené dne 9. 4. 2018 v 10:43 hod., v místě: Jankovského 3, Praha, a ukončené posledním kontrolním úkonem dne 9. 4. 2018, kterou formálně provedl Mgr. D. R. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole č. T/20180409/1/Ry ze dne 10. 4. 2018.
21. Při tvrzení o nezákonnosti provedené kontroly vychází žalobce z přesvědčení, že kontrolu může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující). Nezákonnost spatřuje v tom, že kontrolující osoba neprováděla kontrolu v celém rozsahu, ale kontrola, resp. její důležitá část, byla prováděna tzv. přizvanými osobami.

22. Soud předesílá, že je mu z rozhodovací činnosti známo, že ve skutkově obdobných případech dospěl Nejvyšší správní soud k ustálenému závěru, podle kterého přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29). Zdejší soud přitom neshledal důvodu, proč se v nyní projednávaném případě od ustálené judikatury správních soudů jakkoliv odchýlit.
23. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom rovněž plyne, že praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 As 216/2018 – 30). Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť ta může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje.
24. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení žalobce o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko osvědčení faktického průběhu kontroly. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají. Přizvané osoby samozřejmě nemohou (podobně jako úřední osoby) postrádat záruku nepodjatosti [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2010, č. j. 2 As 60/2010-113] a nemohou být nevěrohodné; v tomto směru ovšem žalobce v celém řízení nic nenamítal.
25. Dále jak plyne z § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002-52, ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51, a ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005-134). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u žalobce, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81).
26. V projednávané věci platí, že nástup cestující (přizvané osoby) do vozidla a jí provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvaná osoba pořídila záznam, ve kterém uvedla čas a místo nástupu a výstupu, popsala trasu, identifikovala vozidlo a dále uvedla údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla.

27. Ze zákonné úpravy obsažené v kontrolním řádu jednoznačně plyne, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však zároveň výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, jak navrhuje žalobce, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, jejichž význam je z hlediska zajištění účelu kontroly (zvláště v oblasti kontroly taxislužby) stěžejní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 As 216/2018 – 30).
28. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly.
29. V projednávané věci šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděla osoba, kterou kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvaná osoba (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu). Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016 - 22).
30. Nedůvodné jsou též výtky žalobce ohledně nedostatků pověření přizvané osoby. Platí sice, že i pověření přizvané osoby musí mít písemnou formu, nelze však požadovat, aby každé takové pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo [srov. § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 As 216/2018 – 30].
31. Z pověření, které je součástí správního spisu, je patrné, že přizvaná osoba byla oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, i to, jaké úkony byla oprávněna v rámci této kontrolní jízdy provádět. Pověření přizvané osoby obsahuje odkaz na § 6 kontrolního řádu a je z ních patrné, že byla vydána Magistrátem hlavního města Prahy, tedy příslušným orgánem, neboť magistrát je kontrolním orgánem v oblasti silniční dopravy (§ 34 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb. ve spojení s § 1 odst. 1 kontrolního řádu]. Takové pověření je proto ve světle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i zákonných požadavků, třeba považovat za dostačující. Krom toho z logiky věci vyplývá, že pověření ani nemohlo být vystaveno na konkrétní jízdu, neboť v době vyhotovení pověření nemohl kontrolní orgán vědět, které konkrétní vozidlo a kterého konkrétního řidiče taxislužby bude kontrolovat, tj. ke které jednotlivé kontrole bude pověřená osoba přizvána.

32. Konečně důvodná není ani námitka žalobce, že mu nebylo předloženo pověření cestující k provedení kontrolní jízdy, neboť pokud by se přizvaná osoba před provedením kontrolní jízdy prokázala pověřením, došlo by tím ke zmaření účelu prováděné kontroly. Žalobce (resp. jeho řidič) navíc o předložení pověření přizvanou osobu nepožádal ani po provedení kontrolní jízdy, a proto přizvaná osoby nebyla povinna pověření kontrolované osobě předložit.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
34. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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 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 18. září 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu