



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců

Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: L. B.
zastoupen **Mgr. Ing. Janem Boučkem**,
advokátem se sídlem v Praze 1, Opatovická 1659/4,

proti
žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy,
se sídlem v Praze 1, Jungmannova 35/29,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal ochrany před nezákonným zásahem Magistrátu hlavního města Prahy (žalovaného), spočívajícím v zahájení a provádění kontroly při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě. Žalobce se domáhal určení, že kontrola provedená vůči žalobci a zahájená dne 13.4.2018 v

9:43 hodin v Praze 1, Štěpánská 42, o jejímž výsledku byl vypracován Protokol o kontrole č. T/20180413/1/De ze dne 13. 4. 2018, byla nezákonná.

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že předmětná kontrola byla prováděna při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a týkala se dodržování zákona v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, při provozování taxi služby na území hlavního města Prahy. Žalobce v žalobě namítl, že postupem žalovaného kontrolního orgánu byla kontrola zahájena a provedena nezákonně. Kontrolou byly porušeny předpisy, které vymezují pravomoci kontrolního orgánu, a tím bylo zasaženo do práv žalobce. Jedná se zejména o zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen kontrolní řád), podle jehož ustanovení § 2 kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů, nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (§ 4 odst. 1 kontrolního řádu), podle § 6 téhož zákona může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Té vystaví pověření a poučí jí o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Samotný kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly pak může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující), a to za přesně daných zákonných podmínek.
3. V nyní posuzované věci byly přizvané osoby předem úkolovány kontrolním orgánem při plánování kontrolní činnosti, započaly kontrolu, prováděly její část a kontrolní orgán následně využil jejich záznamu z kontrolní jízdy jako nedílné přílohy k protokolu o kontrole. Tím podle názoru žalobce povyšuje zjištění přizvaných osob na roveň zjištění kontrolující osoby a považuje takové záznamy z kontrolní jízdy za součást Protokolu o kontrole. Přizvané osoby tak vykonávaly úkony, které mohou vykonávat pouze kontrolující osoby, resp. kontrolní orgán. Podle názoru žalobce veřejnou kontrolu podle kontrolního řádu nelze provádět tak, že ke kontrolním úkonům bude využíváno přizvaných osob.
4. Úkony kontroly musí dělat kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby a nikoli prostřednictvím osob přizvaných. Z Protokolu o kontrole v daném případě se podává, že kontrola byla zahájena nástupem cestujících (přizvaných osob), jednalo se o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. Z podstaty věci a z výsledku činnosti přizvaných osob se v této části kontroly jednalo o provádění kontrolního nákupu podle § 8 písm. b) kontrolního řádu. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup, ale v průběhu kontrolního úkonu také zjišťovaly, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Takové kontrolní úkony však přizvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním, ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Průběh kontroly tak neodpovídal kontrolnímu řádu, nedodržoval základní principy výkonu státní moci a kontrolní činnosti podle kontrolního řádu a zasáhl do práv a povinností kontrolovaného, když práva a povinnosti kontrolujících osob a kontrolních orgánů nejsou jen formálními imperativy, ale jsou zde proto, aby kontrola byla zákonná a v souladu s ústavním pořádkem. Přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke kontrolní kontrole žalobce, a proto je kontrola zahájena a provedena vůči žalobci dne 27. 3. 2018 nezákonná.

5. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že jako kontrolní orgán zahájil dne 13.4.2018 v 9:43 hodin v Praze 1, Štěpánská 42 kontrolu, která byla ukončena posledním kontrolním úkonem dne 13. 4. 2018. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník J. D., kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby P. M., R. I., J. L. a M. M. Podle názoru žalovaného kontrola proběhla v souladu s kontrolním řádem a žalobce nebyl nijak krácen na svých právech. Kontrola byla s dopravcem zahájena podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrolní jízdou. Po uskutečnění kontrolní jízdy bylo řidiči předloženo pověření ke kontrole ze strany kontrolního pracovníka, bylo mu oznámeno, že byla s dopravcem zahájena kontrola. V průběhu kontroly byl žalobce seznámen s protokolem, včetně Protokolu o kontrole. Žalobce využil svého práva a k protokolu podal námitky, které byly vyřízeny v průběhu navazujícího správního řízení.
6. K možnosti využívání přizvaných osob při výkonu kontrolního státního odborného dozoru kontrolní orgán uvedl, že kontrolní řád v § 6 odst. 1 umožňuje k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Tohoto oprávnění v daném případě kontrolní orgán také využil, když výše uvedeným přizvaným osobám vystavil pověření přizvané osoby. Žalovaný proto nesouhlasí s tvrzením žalobce, že veřejnou kontrolu podle kontrolního řádu nelze provádět způsobem, že se ke kontrolním úkonům budou využívat přizvané osoby. Kontrolní řád jednoznačně umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu. Judikatura správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 26.10.2016 sp.zn. 1 As 254/2016) dovodila, že skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. To mimo jiné znamená, že řidič, případně dopravce v jedné osobě by neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda.
7. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce o nezákonnosti kontroly z důvodu, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu jen kontrolní pracovník, ani v tom, že kontrolní jízdu nemohly provést přizvané osoby. Právě za účelem provedení kontrolní jízdy byly přizvané osoby v souladu s kontrolním řádem přizvány a kontrolní řád nestanoví povinnost, aby kontrolní jízdu vykonal vždy a výhradně kontrolní pracovník. Žalovaný poukázal na § 28 kontrolního řádu, podle něhož, pokud není stanoveno jinak, postupuje se podle správního řádu. Pokud má správní orgán shromáždit všechny dostupné podklady pro případné rozhodnutí, je součástí těchto podkladů i protokol o kontrole i záznam kontrolní jízdy. V daném případě tak nejde o podklad rozhodnutí, kterými byl získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy. Podle názoru žalovaného není rozhodné ani to, zda první kontrolní úkon podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, provede kontrolující nebo přizvaná osoba. Je pouze nutno dbát dikce zákona, která jasně přiznává přizvané osobě takový rozsah práv a povinností, které jí opravňují kontrolní jízdu provést v rozsahu, v jakém je možné dosáhnout účelu jejich přizvání a v konečném důsledku tak dosáhnout účelu kontroly jako takové.
8. Žalobce podal k vyjádření žalovaného správního orgánu repliku, v níž uvedl, že nerozporuje oprávnění kontrolních orgánů provádět kontroly, musí však postupovat podle zákonů, tedy legálně. Je nezákonné, pokud osoba přizvaná provádí ty úkony, které jsou svěřena jen kontrolující osobě. Přizvané osoby započaly kontrolu a jejich záznam z kontrolní jízdy je součástí kontrolního protokolu. V situaci žalobce ustanovení kontrolního řádu dodržena nebyla, na což od počátku žalobce upozorňuje a proti čemuž brojí žalobou před nezákonným zásahem.

9. Při jednání u Městského soudu v Praze zástupce žalobce odkázal v plném rozsahu na obsah podané žaloby a na repliku k vyjádření žalovaného. Zdůraznil, že kontrolní úkony nemohou provádět přizvané osoby, ale jen osoba kontrolující. Tím méně pak mohou kontrolu zahajovat, jako se stalo v posuzované věci. Zástupce žalovaného se k ústnímu jednání soudu nedostavil, ač byl žalovaný řádně odeslán. jednání se konalo bez přítomnosti žalovaného, resp. jeho zástupce.
10. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany svých práv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nezákonný zásah žalobce spatřuje ve způsobu, kterým byla zahájena a provedena kontrola v rámci výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě při provozování taxislužby na území hlavního města Prahy, která byla ukončena formálně Protokolem o kontrole ze dne 13. 4. 2018, č. T/20180413/1/De.
11. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen zásah) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Aby byla žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. úspěšná, musí být kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení stanovené. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2Aps 1/2005 – 65 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz) : *„Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“*
12. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě žádal o určení, že zásah byl nezákonný, rozhodoval Městský soud v Praze podle § 87 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s. na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. Přitom dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
13. Podle § 34 zákona o silniční dopravě státní správu podle tohoto zákona vykonává Ministerstvo dopravy a dopravní úřady. Dopravními úřady jsou a) Magistrát hlavního města Prahy, magistráty statutárních měst a obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve věcech městské autobusové dopravy a taxislužby a b) krajské úřady v ostatních věcech. Nestanoví-li tento zákon jinak, určuje se místní příslušnost dopravního úřadu podle sídla účastníka řízení, jde-li o právnickou osobu, nebo místa podnikání účastníka řízení, jde-li o fyzickou osobu. Řidič vozidla je povinen umožnit orgánům státního odborného dozoru, obecní policii a Policii České republiky přístup k záznamovému zařízení a taxametru. Pověření k výkonu státního odborného dozoru nebo vrchního státního dozoru ve věcech silniční dopravy ve formě průkazu vydává správní orgán, do jehož působnosti výkon dozoru spadá. Náležitosti průkazu a jeho vzor stanoví prováděcí právní předpis. Vrchní státní dozor vykonává ve všech věcech silniční dopravy Ministerstvo dopravy. Vrchní státní dozor dozírá na výkon státního odborného dozoru vykonávaného dopravními úřady.
14. Dopravní úřady při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávaného nad dopravci podle § 34 zákona o silniční dopravě, povinny postupovat mimo jiné také

podle obecných právních předpisů o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon o silniční dopravě sám nezmiňuje, vyplývá z ustanovení § 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu. Podle tohoto ustanovení tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“). Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva. (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3As 32/2004 – 53).

15. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
16. Podle § 3 kontrolního řádu může kontrolní orgán provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. O úkonech podle odstavce 1 se pořídí záznam. Navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.
17. Podle § 4 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“). Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny. Pověření ke kontrole má formu a) písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo b) průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.
18. Podle § 5 odstavec 1 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) 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. Podle odstavce 3 je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.
19. Podle § 6 kontrolního řádu může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané

osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.

20. Z těchto ustanovení nelze v žádném případě dovodit, že porušení povinností v silniční dopravě by musely kontrolní jízdou zjistit po jejím provedení přímo osoby oprávněné ke kontrole a že se nelze spokojit s jiným dostatečně spolehlivým zjištěním skutkového stavu. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81).
21. V souzené věci není pochyb o tom, že se dne 13.4.2018 v 9:43 hodin v Praze 1, Štěpánská 42 uskutečnila kontrolní jízda, při které kontrolní orgán zahájil kontrolu, která byla ukončena posledním kontrolním úkonem dne 13. 4. 2018. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník J. D., kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby P. M., R. I., J. L. a M. M. Tato skutečnost je prokázána záznamem o kontrolní jízdě, sepsaným externími pracovníky MHMP, kteří tuto jízdu absolvovali, jakož i protokolem o kontrole ze dne 13. 4. 2018, č. T/20180413/1/De, který skutečnosti zachycené v zápise o kontrolní jízdě převzal. Obě tyto listiny, které lze v souladu s ustanovením § 53 správního řádu použít jako důkaz, spolehlivě vypovídají o skutečném průběhu prováděné kontroly. Důkazní sílu zápisu o kontrolní jízdě nesnižuje ani skutečnost, že v něm kontrolující využil jako podklad záznam pořízený osobami externích pracovníků MHMP, kteří jízdu absolvovali. V průběhu řízení před správními orgány obou stupňů i před správním soudem nebylo zpochybněno, že osoby, které zápis pořídily, byly v den kontrolní jízdy skutečně spolupracovníky MHMP. Skutková zjištění externích pracovníků MHMP učiněná při kontrolní jízdě jsou dostatečně popsána v jimi vyhotoveném záznamu.
22. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného neshledal důvodným žalobní tvrzení žalobce o tom, že by kontrola byla nezákonná z důvodu, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu jen kontrolní pracovník. Právě za účelem provedení kontrolní jízdy byly přizvané osoby v souladu s kontrolním řádem přizvány. Kontrolní řád ani jiný právní předpis výslovně nestanoví povinnost, aby kontrolní jízdu vykonal vždy jen kontrolní pracovník. Rovněž není nutné, aby přizvané osoby musely disponovat konkrétním pověřením ke konkrétní kontrole žalobce.
23. Kontrolní řád v § 5 předjímá různé způsoby jednání s kontrolovanou či povinnou osobou tak, aby takové jednání nemohlo být následně zpochybněno, čímž se snaží posílit postavení kontrolujících u - určitým způsobem - problémových kontrol, a předejít tak případným obstrukcím ze strany kontrolované osoby. Na druhou stranu ale současně dává kontrolovaným osobám jistotu, že kontrolující má právo příslušné úkony provádět a tyto úkony jsou v rámci kontroly relevantní, i když k jejich provedení došlo před předložením pověření ke kontrole. Proto kontrolní řád upravuje i kontroly, ke splnění jejichž účelu je třeba nejprve tzv. "inkognito" provést určitý úkon a teprve poté kontrolované či povinné osobě oznámit, že jde o výkon kontroly, a předložit pověření ke kontrole. Typickým příkladem takových kontrol může být kontrola hostinských zařízení, zda skutečná míra či váha poskytovaného občerstvení odpovídá míře či váze deklarované zákazníkům, ale např. i kontrola zaměřená na prodej nelegálního zboží. Nejčastějšími kontrolními úkony,

Shodu s prvopisem potvrzuje M.V.

kterými je taková kontrola zahájena, tedy budou zpravidla tzv. kontrolní nákupy, popř. odběry vzorků anebo provedení měření. Je přitom zcela evidentní, že pokud by kontrolující oznámil kontrolované osobě kontrolu předem anebo ji zahájil předložením pověření ke kontrole, bude zjištěný stav věci zcela vyhovovat požadavkům právních předpisů, zatímco jindy tomu tak být nemusí.

24. Pokud by však kontrola v takových případech byla zahájena až předložením pověření ke kontrole, mohla by kontrolovaná osoba následně namítat, že příslušný kontrolní úkon, na němž jsou postavena příslušná kontrolní zjištění, není součástí kontroly, a proto jej nelze v rámci kontroly využít. Z tohoto důvodu je tedy kontrolním řádem takový úkon považován již za první kontrolní úkon, avšak pouze v případě, že po něm bezprostředně následuje předložení pověření ke kontrole.
25. Kontrolní řád obsahuje obecné pravidlo, že práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. Prakticky jde především o právo vstupu „na místo kontroly“ a právo seznamovat se s podklady vztahujícími se k předmětu kontroly v rozsahu potřebném ke splnění účelu přizvání, dále např. právo odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky apod. Účast přizvaných osob v nyní posuzované věci považuje městský soud za zcela v souladu s vymezenými pravidly. Zároveň soud zdůrazňuje, že kontrolní řád nestanoví, že by přizvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě nebo povinné osobě jen spolu s kontrolujícím (např. vstup a vjezd do zařízení kontrolované osoby, odběr vzorků či provádění měření v tomto zařízení), jakkoli to v praxi bude obvyklé. Není proto důvodná námitka žalobce, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby, neboť takový závěr z právních předpisů nevyplývá.
26. Kontrolní řád nevyžaduje, aby přizvaná osoba podepsala protokol o kontrole (§ 12) či podala nějaké samostatné písemné vyjádření apod., ani to však nevylučuje. Důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu uvádí, že v řadě případů bude vhodné, aby protokol o kontrole obsahoval podpis přizvané osoby, a to ve vztahu k jejímu vlastnímu vyjádření do protokolu, resp. k části, na jejímž zpracování se přizvaná osoba podílela (např. ve vztahu k hodnocení zjištěných skutečností, které vyžadovalo zvláštní odborné znalosti přizvané osoby). Pokud však úkony předcházející zahájení kontroly činí přizvané osoby samostatně bez přítomnosti kontrolujícího orgánu (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek), o těchto úkonech vyhotoví záznam, který pak kontrolující učiní součástí či přílohou záznamu o kontrole, nejedná se o porušení principů výkonu státní správy v oblasti kontroly.
27. Je zřejmé, že 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 [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. 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 NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 6A 99/2002 - 52, publikovaný pod č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, čj. 2As 43/2004 - 51, publikovaný pod č. 719/2005, a ze dne 18. 10. 2006, čj. 2As 71/2005 - 134, publikovaný pod č. 1067/2007 Sb. NSS). 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 (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81, publikovaném pod č. 1083/2007 Sb. NSS).

28. Kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však 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, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.
29. 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. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. Jemelka, L. - Vetešník, P. - Libosvár, O.: *Zákon o kontrole Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu).
30. Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81, publikován pod č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, čj. 9As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, čj. 6As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, čj. 1As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, čj. 5As 305/2016 - 22). Použitelnost těchto názorů zůstává zachována i v nynější situaci, kdy se na činnost veřejné zprávy vztahuje kontrolní řád z roku 2012.
31. Ze spisu vyplývá, že kontrolu činnosti žalobce (poskytované přepravní služby) provedl Magistrát hlavního města Prahy jakožto správní orgán. Žalobce v žalobě tento správní orgán rovněž označil za žalovaného a nenamítal, že by za kontrolu byla odpovědná jiná osoba. Byť žalobce svou žalobní argumentaci opřel o názor, že kontrolu provedly fyzické osoby (přizvané osoby) s nedostatkem oprávnění ke kontrole, je nepochybné, že tyto fyzické osoby jednaly za žalovaného a k tomuto jednání byly žalovaným formálně pověřeny; je tak zřejmé, že provedená kontrola je přičitatelná žalovanému.
32. Soud dospěl k závěru, že tvrzení žalobce o vadách kontroly, spočívajících v nedostatku oprávnění figurantů provést kontrolu, nemůže vést k závěru o reálném zásahu do právní sféry žalobce. V dané věci lze vycházet z obecného předpokladu, že kontrolovaná osoba má povinnost podrobit se kontrole zaměřené na dodržování zákona o silniční dopravě. Sám žalobce v žalobě napadenou část kontroly (jednání přizvaných osob) připodobnil k tzv. *utajnému nákupu*, a v námitkách proti kontrolním zjištěním ze dne 17. 4. 2018

uvedl, že mu nebylo známo, že by během kontroly byly přítomny jakékoli přizvané osoby, neboť jejich účast zjistil až z písemných podkladů (protokolu o kontrole, záznamů z kontrolní jízdy). Lze tedy dovodit, že žalobce o samotné kontrolní činnosti přizvaných osob vůbec nevěděl, a tím spíše ani nemohl vědět o tvrzených právních nedostatcích jejich formálního pověření ke kontrole. Je tak zřejmé, že sama účast přizvaných osob při kontrole či tvrzené nedostatky jejich formálního pověření ke kontrole se v právní sféře žalobce přímo neprojeví. Do právní sféry žalobce tak může zasáhnout až následný postup správních orgánů učiněný na základě skutkových zjištění přizvaných osob. Zcela zásadní však zejména je, že samotná kontrolní jízda žalobce v ničem neomezila a nijak do jeho subjektivních práv nezasáhla. Přizvané osoby v rámci kontroly neprováděly žádné faktické úkony, které by se vymykaly standardnímu průběhu jízdy. Obecně ze správního spisu vyplývá, že žalobce nemusel činit či strpět žádné úkony, než které by učinil při jízdě s „běžným“ zákazníkem.

33. Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že skutečnosti, že lze „přiměřeně“ použít kontrolní řád i na použití tzv. přizvaných osob, je možno dovodit, že přizvané osoby mohou „zahájit“ kontrolu při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě v tom smyslu, že mohou provádět první kontrolní úkony v podobě kontrolní jízdy. V opačném případě, tedy pokud by soud přisvědčil argumentaci žalobce, byl by zmařen smysl a cíl prováděných kontrol, poněvadž musel-li to být kontrolní pracovník žalovaného, kdo nejprve oznámí provozovateli silniční dopravy zahájení kontroly a teprve po té by posadil do kontrolovaného vozidla tzv. přizvané osoby, byl by smysl a cíl kontroly zmařen a použití institutu přizvané osoby by zcela ztratilo na významu. V určitých specifických případech je ve veřejném zájmu, aby prvotní úkony kontroly byly provedeny anonymně, a to právě proto, aby byly cíle kontrolní činnosti veřejné správy zachovány. Soud z výše popsané právní úpravy dovozuje, že osoby přizvané se mohou přiměřeně chovat jako kontrolní pracovníci, což ostatně konstatuje nejen shodný komentář odborné literatury, jaký v žalobě a replice cituje žalobce, ale i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 10As 25/2018.
34. Nedůvodné soud shledal námitky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Podle již ustálené judikatury NSS musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Avšak nelze 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. Takto exaktně ostatně ani nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí (a provozují) silniční dopravu prostřednictvím mobilní aplikace typu Uber. Pokud žalobce v závěru žaloby podotkl, že pověření byla vydána „nepříslušným odpovědným kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění“, pak se jedná o zcela obecně formulovanou námitku, nezpůsobitou konkrétního přezkumu (soud pro úplnost podotýká, že odbor dopravních agend žalovaného je bezpochyby oprávněn provádět státní dozor v silniční dopravě).
35. Práva a právem chráněné zájmy žalobce jako kontrolovaného subjektu nebyly v souvislosti s nyní posuzovanou kontrolou zasaženy v důsledku protiprávního (nezákonného) postupu správního orgánu. Vychází z právního názoru vysloveného ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2Aps 1/2005 – 65, nezbývá než

konstatovat, že v posuzovaném případě nebyla splněna podmínka, vyplývající z ustanovení § 82 s. ř. s., spočívající v nezákonné povaze zásahu žalovaného.

36. Městský soud pro úplnost uvádí, že, jak zdejší soud, tak i Nejvyšší správní soud, již rozhodovaly ve skutkově obdobných případech, v nichž zástupce žalobce podával ve věci jiného účastníka téměř shodné žaloby a následně kasační stížnosti. Jedná se o rozsudky ze dne 22. 5. 2018, čj. 8As 35/2018 - 52, a ze dne 18. 7. 2018, čj. 10As 162/2018 - 29. V obou rozsudcích NSS potvrdil závěry městského soudu ohledně možnosti přizvané osoby provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího. Od těchto závěrů se soud v nyní projednávaném případě nemá důvod odchýlit, a proto pouze stručně konstatuje svůj postoj k projednávané věci, který se shoduje s postojem Nejvyššího správního soudu.
37. Na základě všech výše uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji soud podle ustanovení § 87 odstavec 3 s. ř. s. zamítl.
38. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

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 ustanovení § 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.

V Praze dne 6. listopadu 2018

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M.V.