



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

FZ-group s. r. o., IČ: 06215581,
se sídlem ve Velkých Přílepech, Werichova 893,
zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem,
advokátem se sídlem v Praze 1, Opatovická 1659/4

proti

žalovanému

Magistrátu hlavního města Prahy,
se sídlem v Praze 1, Jungmannova 35/29,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

I. Žaloba se z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á 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 11. 4. 2018 v 18:58 hodin, v Praze 2, Oldřichova 3, o jejímž výsledku byl vypracován Protokol o kontrole č. T/20180411/1/Fr ze dne 11. 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.

3. Žalobce v podané 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 ji 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.
4. 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.
5. 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, nedodržel 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 11. 4. 2018 nezákonná.
6. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že jako kontrolní orgán zahájil dne 11. 4. 2018 v 18:58 hodin v Praze 2, Oldřichova 3, kontrolu, která byla ukončena posledním kontrolním úkonem téhož dne. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník Mgr. L. F., kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby P. M. a O. Š.

Originály všech pověření přizvaných osob byly přiloženy k předchozím spisům, které byly zaslány Městskému soudu v Praze. 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.

7. 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 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.
8. 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.
9. Podle § 28 kontrolního řádu pokud kontrolní řád nestanoví jinak, postupuje se podle správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb. – poznámka soudu). Pokud má správní orgán shromáždit všechny dostupné podklady pro případné rozhodnutí, je součástí těchto podkladů i protokol o kontrole. Protože přizvané osoby takový protokol neseписují, je jim takovým podkladem i jimi zpracovaný záznam z kontrolní jízdy. V daném případě tak nejde o podklad rozhodnutí, kterými byl získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy.
10. 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.
11. Žalobce podal k vyjádření žalovaného správního orgánu repliku, v níž poukázal na to, že dodržování zákonnosti při kontrole je jedním z primárních předpokladů pro následný postup orgánu veřejné moci při ukládání správně trestních sankcí, pakliže na základě provedené kontroly byly zjištěny porušení právních předpisů. Žalovaný však interpretuje své postupy tak, že přizvané osoby pouze konaly kontrolní jízdy. Ve skutečnosti však přizvané osoby zahájily 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.

12. 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. Judikatura správních soudů ke „starému“ zákonu o státní kontrole již není relevantní, protože tehdy – ve vztahu k taxikářům v hl. m. Praze – posuzoval jiné skutkové okolnosti, když institut přizvané osoby nebyl v právním řádu zakotven a správní orgán vyslýchal figuranty, kteří provedli kontrolní jízdu, jako svědky. Podle názoru žalobce nic nebrání tomu, aby kontrolu zahájila kontrolující osoba, tedy pracovník správního orgánu. V daném případě vůbec nedošlo k přizvání osob v pravém slova smyslu, protože jejich použití je podle „nového“ kontrolního řádu omezeno pojmem „přiměřeně“, což podle názoru žalobce není tento případ, kdy namísto kontrolující osoby kontrolu zahájily přímo osoby přizvané.
13. Zástupce žalovaného správního orgánu zástupce žalovaného správního úřadu k ústnímu jednání soudu nedorazil, aniž by se řádně a včas omluvil, když pouze sdělil, že podle jeho názoru není třeba provádět ústní jednání, protože jde o problematiku, která byla Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem opakovaně řešena. Z téhož důvodu žalovaný nepovažoval za přínosné ani vyjádřit se k obsahu podané repliky.
14. Městský soud v Praze na tomto místě musí konstatovat, že otázka nařízení ústního jednání k projednání žaloby není závislá na tom, zda je či není daná problematika již řešena soudy a pokud účastník řízení využije svého práva a požaduje nařízení ústního jednání, soud jednání nařídí, nejsou-li dány zákonem stanovené podmínky pro rozhodnutí bez jednání. Žalovanému posouzení takové otázky nepřísluší. Protože žalobce svého práva využil, bylo na místě, aby soud jednání nařídil a jednal i za nepřítomnosti žalovaného (ustanovení § 49 odstavec 3 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
15. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany svých práv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nezákonný zásah žalobce spatřuje ve způsobu, jímž byla zahájena 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 11. 4. 2018, č. T/20180411/1/Fk.
16. 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.
17. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě žádal pouze 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.
18. Podstatou projednávané věci je posouzení, zda způsob vedení kontroly v rámci výkonu státní odborného dozoru v silniční dopravě probíhající u žalobce představuje nezákonný zásah do žalobcových práv ve smyslu § 82 s. ř. s., jež stanoví, že „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.“

19. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem je zvláštním typem řízení před správními soudy, jehož výsledkem v případě důvodnosti žaloby je stav, kdy ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. „soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“
20. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2Aps 1/2005 – 65, publikovaném pod č. 603/2005 ve Sbírce NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedena v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: 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, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž -zásah- v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování -zásahu- (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ (v posuzovaném případě nemusí být splněna 6. podmínka, neboť po novelizaci soudního řádu správního účinné od 1. 1. 2012 již není nutno, aby v době rozhodování soudu nezákonný zásah, resp. jeho důsledky trval, nebo aby hrozilo opakování zásahu – poznámka Nejvyššího správního soudu).
21. 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.
22. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3As 32/2004 – 53, jsou 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.

23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. Z těchto ustanovení nelze v žádném případě dovodit, že v předmětném případě porušení povinností v silniční dopravě by musely kontrolní jízdu provést 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).

29. V souzené věci nemá Městský soud v Praze nejmenších pochyb o tom, že se dne 11. 4. 2018 v 18:58 hodin v Praze 2, Oldřichova 3, uskutečnila kontrolní jízda, při které kontrolní orgán zahájil kontrolu, která byla ukončena posledním kontrolním úkonem téhož dne. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník Mgr. L. F. Kontrolní jízdu vykonaly přizvané osoby P. M. a O. Š. Tato skutečnost je dle náhledu soudu jednoznačně prokazována záznamem o kontrolní jízdě, sepsaným externími pracovníky MHMP, kteří tuto jízdu absolvovali, jakož i protokolem o kontrole č. T/20180411/1/Fk, ze dne 11. 4. 2018, 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.
30. 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.
31. 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, 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.

32. 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.
33. 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.
34. 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.
35. Městský soud v Praze upozorňuje, 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 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.
36. Skutkový stav v projednávané věci není sporný, stejně tak ani skutečnost, že žalovaný musel postupovat v souladu s kontrolním řádem (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, čj. 3As 32/2004 - 53, publikovaný pod č. 852/2006 ve Sbírce NSS). Jedinou otázkou, kterou žalobce vznáší v žalobě i kasační stížnosti, je rozsah pravomocí přizvaných osob a jejich možné použití při kontrole.

37. Vzhledem k výše uvedenému závěru, podle něhož je předmětem posouzení soudu výlučně otázka právní a nikoli otázka skutková, neshledal soud důvody k provedení žalobcem navržených výslechů svědků (kontrolního pracovníka žalovaného a kontrolní jízdy přítomných osob zúčastněných), proto rozhodl podle § 52 odstavec 1 s. ř. s. o jejich neprovedení.
38. 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 (v tomto ohledu srov. Těž úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, čj. 2Afs 104/2005 - 81, publikovaném pod č. 1083/2007 Sb. NSS).
39. 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, tlumočníků 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.
40. 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). Převážně 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).
41. 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 správy vztahuje kontrolní

řád z roku 2012. Přizvané osoby samozřejmě nemohou – podobně jako úřední osoby – být podjaté [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek ze dne 11. 8. 2010, čj. 2As 60/2010 - 113, bod 25] a nevěrohodné (již výše citovaný rozsudek č. 1083/2007 Sb. NSS). V tomto směru ovšem žalobce žádné námitky v podané žalobě nevzněl.

42. Nedůvodné jsou též výtky žalobce 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.
43. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (z poslední doby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1Afs 217/2017 – 34, a tam citovanou judikaturu) je namísto ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. 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).
44. Soud má za to, že splnění některých výše uvedených podmínek je v dané věci nesporné. Především je třeba vyjít z toho, 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 (dále též jen „figuranti“) 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. Při právním posouzení věci je rovněž třeba vycházet z premisy, že kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu lze považovat za zásah do práv kontrolované osoby, a to zejména v možném porušení práva na ochranu vlastnictví a práva podnikat. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6As 24/2014 – 69, kde připodobnil kontrolu vedenou podle kontrolního řádu k daňové kontrole a konstatoval, že i se zahájením kontroly dle kontrolního řádu jsou pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti (srov. § 7 a násl. kontrolního řádu), za jejichž nesplnění jí hrozí sankce. Lze tedy vycházet z toho, že ze strany žalovaného formálně došlo k zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Tento zásah (tj. provedená kontrola) byl zjevně směřován přímo vůči žalobci jako konkrétní osobě, nejde tedy např. o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. S ohledem na to lze konstatovat, že nyní posuzovaná kontrola představovala zásah správního orgánu zaměřený proti žalobci, čímž byly splněny výše uvedené podmínky ad 4.) a ad 5.) nutné pro konstatování důvodnosti žaloby podané podle § 82 s. ř. s.

45. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze přistoupil k posouzení dalších podmínek, tedy zda byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech [tj. podmínky ad 1) a ad 2); k tomu je možné dodat, že žalobce musí být zkrácen na svých *veřejných subjektivních* právech, srov. základní ustanovení § 2 s. ř. s.] a zda byl tento zásah nezákonným (3. podmínka). Zároveň je třeba připomenout, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Pokud tedy soud dospěje k závěru, že jedna z podmínek není anebo nemůže být splněna, je nadbytečné posuzovat, zda byly splněny další podmínky pro poskytnutí ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s. Soud je pak toho názoru, že žalobce v žalobě nerozlišuje mezi tvrzeními týkajícími se zkrácení na svých (subjektivních) právech a tvrzeními ohledně (objektivní) nezákonnosti provedené kontroly. Zkrácení svých práv spatřoval žalobce toliko v tom, že „*nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly*“ (str. 2 žaloby). Podmínka přímého zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce je ovšem samostatnou a na ostatních podmínkách nezávislou podmínkou důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Soud je tedy toho názoru, že „pouhé“ porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nemůže zároveň postačovat ke konstatování splnění podmínky „zkrácení na právech“ ve smyslu § 82 s. ř. s.
46. Výše uvedené obecné závěry lze demonstrovat na konkrétních případech, v nichž soudy posuzovaly nezákonný kontrolní postup správních orgánů. Soud má za to, že první okruh případů, v nichž lze označit postup kontrolního orgánu za nezákonný zásah, jsou kontroly svévolné či šikanózní. Plénium Ústavního soudu ve stanovisku ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS - st. 33/11 (srov. i odlišná stanoviska jednotlivých soudců), dospělo k závěru, že omezení osobní sféry jednotlivce při realizaci daňové kontroly správcem daně je nutno posuzovat z hlediska principu přiměřenosti v každém konkrétním případě tak, aby byl vyloučen svévolný postup správce daně. Za takový postup však nelze bez dalšího považovat postup, při němž při zahájení či průběhu daňové kontroly neexistuje důvodné podezření ohledně řádného neplnění povinností daňového subjektu. Jako příklad daňové kontroly, kterou lze považovat za svévolnou či šikanózní, je možné uvést opakované kontroly za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů. Ústavní soud vymezil konkrétní případ šikanózního postupu kontrolního orgánu např. v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž označil za neústavní „ryze formální“ daňovou kontrolu, kterou dovodil z toho, že kontrolní protokol byl vyhotoven velmi ledabytě (některé položky byly vyplněny rukou, vyskytovaly se v něm písařské chyby atd.), a z „podezřelého“ zvoleného dne zahájení kontroly (jednalo se o pátek těsně před Vánocemi, deset dní před koncem prekluzivní lhůty pro vyměření daně).
47. Výše uvedené závěry Ústavního soudu se odrazily i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, jenž dovodil, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. mohou být kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení. Typicky se bude jednat o provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6Afs 46/2014 - 39). Soud pro ilustraci uvádí, že nezákonným zásahem může být i nepřiměřená délka či způsob vedení postupu k odstranění pochybností podle § 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento procesní postup má sloužit především k odstranění

jednotlivých, konkrétně vyjádřených dílčích pochybností a předpokládá důsledné stanovení na sebe těsně navazujících kroků, které je povinen správce daně činit, přičemž tyto úkony musí být činěny ve stmelené časové posloupnosti tak, aby byl naplněn smysl a cíl postupu k odstranění pochybností (tedy rychlé odstranění pochybností). K nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. pak může dojít v okamžiku, kdy se správcem daně vedený faktický postup zjevně vymyká zákonem předvídané povaze tohoto institutu (srov. např. např. rozsudek ze dne 28. 1. 2015, č. j. 2Afs 174/2014 – 27).

48. Lze tedy shrnout, že ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5Afs 34/2014 – 39, a v něm citovanou judikaturu). Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., musí takový postup obsahovat určité „kvalifikované“ vady. V tomto ohledu se tedy musí jednat především o postup svévolný, šikanózní či zjevně excesivní (rozsahem či způsobem provedení). V nyní posuzované věci však žalobce žádné takové či obdobné vady kontroly netvrdil a ty nevyplývají ani ze správního spisu. Žalobce v žalobě spatřoval nezákonnost žalovaným provedené kontroly v tom, že kontrolu provedly přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu (a nikoli kontrolní orgán) a že tyto osoby nadto neměly konkrétně vymezené pověření (tj. že měly pouze všeobecné pověření ke kontrolám, nikoli pověření ke konkrétní kontrole žalobce). V těchto namítaných okolnostech však nelze spatřovat žádné znaky svědčící svévoli, šikanóznosti či zjevné nepřiměřenosti postupu žalovaného. Ani ze správního spisu nevyplývá, že by kontrola žalovaného byla svévolně či šikanózně zaměřena proti žalobci (přepravní služba měla být objednána přes mobilní aplikaci bez předchozí znalosti, že ji poskytne právě žalobce) či že by žalovaný zatížil žalobce při kontrole úkony, které by zjevně překračovaly účel a smysl kontroly (samotná kontrolní jízda měla trvat 9 minut, doba čekání měla být 3 minuty, figuranti neprováděli žádné faktické úkony, které by se vymykaly standardnímu průběhu podobných kontrol). Pokud žalobce v závěru žaloby podotkl, že pověření byla vydána „nepříslušným odvětvovým 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, jak vyplývá již z jeho názvu).
49. Soud tedy dospěl k názoru, 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 (tedy jednání figurantů) připodobnil k tzv. *utajenému nákupu*, a v námitkách proti kontrolním zjištěním ze dne 25. 4. 2018 uvedl, že mu nebylo známo, že by během kontroly byly přítomny jakékoli „přizvané osoby“ (tj. figuranti), neboť jejich účast zjistil až z písemných podkladů (protokolu o kontrole, záznamů z kontrolní jízdy). Lze tedy dovodit, že žalobce o samotné kontrolní činnosti figurantů vůbec nevěděl, a tím spíše ani nemohl vědět o tvrzených právních nedostatcích jejich formálního pověření ke kontrole. Je tak zřejmé, že sama účast figurantů 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 figurantů. Zcela zásadní však zejména je, že samotná kontrolní jízda žalobce v ničem neomezila a nijak do jeho subjektivních práv nezasáhla. Figuranti v rámci kontroly neprováděli 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.

50. 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, tedy 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.
51. Podle názoru soudu tedy žalobce může své žalobní námitky, jejichž podstata tkví v „pouhém“ porušení konkrétních ustanovení kontrolního řádu (a která naopak neobsahují určitá „kvalifikovaná“ tvrzení o tom, že nezákonnosti kontroly vedly ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce), uplatnit až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízení vedeném podle § 82 s. ř. s. Pokud by soudy v případech obdobných dané věci přistupovaly k plnému meritornímu přezkumu žalobních námitek (např. v dané věci by tak soud musel věcně posuzovat zákonnost aplikace § 6 kontrolního řádu, resp. zákonnost dokumentů „Pověření přizvané osoby“ ze dne 2. 1. 2018, na jejichž základě figuranti jednali atd.), pak by v rozporu se zásadou subsidiarity zásahové žaloby mohlo docházet k tomu, že žalobce by nejprve v intencích § 82 a násl. s. ř. s. mohl namítat (bez jakéhokoli tvrzení o zkrácení svých subjektivních práv) nezákonnost kontroly anebo dokonce jakéhokoli postupu či úkonu správního orgánu před vydáním správního rozhodnutí, a poté by totožné námitky uplatnil v řízení proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Soudy by tak věcně posuzovaly jednu a tutéž věc vícekrát. Právě takovému nežádoucímu důsledku má bránit zásada subsidiarity zásahové žaloby, která se plně uplatní i v nyní posuzované věci.
52. Práva a právem chráněné zájmy žalobce jako kontrolovaného subjektu nebyly v souvislosti s nyní posuzovanou kontrolou zasaženy v důsledku protiprávního (nezákonného) postupu správního orgánu. Vycházejí 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 3. podmínka vyplývající z ustanovení § 82 s. ř. s., spočívající v nezákonné povaze zásahu žalovaného.
53. Na základě všech výše uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v nyní posuzovaném případě nebyla žaloba podána důvodně, proto ji soud podle ustanovení § 87 odstavec 3 s. ř. s. zamítl.
54. 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 4. září 2018
v á ,

JUDr. Hana V e b e r o
předsedkyně senátu