



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **Check-in services**, IČO 060 84 575
sídlem Sokolská 1614/64, 120 00 Praha 2
zastoupená advokátem Mgr. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá určení, že kontrola provedená vůči ní Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend ve věci dodržování zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na vyhlášku č. 478/200 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy, jež byla zahájena dne 9. 3. 2017 (žalobkyně uvádí zřejmým omylem

toto datum místo dne 9. 3. 2018) v 9.52 hod. v Praze 6, Na Břevnovské pláni 13 a ukončena dne 12. 3. 2018 (správně dne 14. 3. 2018), byla nezákonná.

2. Ke skutkovým okolnostem žalobkyně uvádí, že tři osoby pověřené žalovaným uskutečnily jízdu jejím vozidlem taxislužby a ta byla utajeným kontrolním nákupem za účelem zjištění, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, jež jí vyplývají z právních předpisů nebo jí byly na základě právních předpisů uloženy. Tyto osoby po vykonání jízdy a kontroly vybavení vozidla sepsaly záznam z kontrolní jízdy, který se následně stal podkladem pro vyhotovení protokolu o kontrole.
3. Nezákonnost zásahu žalobkyně spatřuje v tom, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu kontrolující, ale její významnou část provedly přizvané osoby. Má za to, že k provádění kontrol má podle ust. § 2, § 4 odst. 1 a 2 a § 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), pravomoc pouze kontrolní orgán, přičemž účel přizvaných osob podle ust. § 6 odst. 2 kontrolního řádu je zcela jiný. Podle názoru žalobkyně se jedná o takové fyzické osoby, které svými odbornými znalostmi či zkušenostmi mohou kontrolnímu orgánu přispět k dosažení účelu kontroly zejména tam, kde kontrolní orgán nemá potřebné odborné znalosti nebo zkušenosti. Přizvané osoby se navíc mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za přítomnosti kontrolující osoby. Podle žalobkyně tedy není možné přizvané osoby využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů, zvláště pokud je kontrolní orgán k takovým úkonům nadán, což žalovaný v tomto případě byl. Žalobkyně v postupu žalovaného spatřuje rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
4. Dále žalobkyně namítá, že přizvané osoby se při kontrole neprokázaly zákonným způsobem, neboť neměly konkrétní pověření pro přizvané osoby ke kontrole žalobkyně. Kontrolní spis obsahuje pouze všeobecné pověření k provádění úkolů v rozmezí určitého období. Podle žalobkyně se nelze spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol (nadto vydaným nepříslušným odvětvovým kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění), neboť to je v rozporu se smyslem a účelem institutu přizvané osoby.
5. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a nepřiznání nároku na náhradu nákladů řízení žalobkyni. Ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník Mgr. D. R. a kontrolní jízdu přizvaná osoba M. M. Kontrola podle žalovaného probíhala v souladu s kontrolním řádem a žalobkyně nebyla nijak krácena na svých právech.
6. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že veřejnou kontrolu nelze provádět tak, že se ke kontrolním úkonům budou využívat přizvané osoby. Ust. § 6 odst. 1 kontrolního řádu umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu. Podstatou kontrolní činnosti je zdokumentovat standardní chování kontrolované osoby, tedy v daném případě simulovat reálnou jízdu (jako by řidič vezl běžné zákazníky). Proto byly přizvány osoby, které místo kontrolního pracovníka vykonaly kontrolní jízdu, a to především z důvodu potřebné anonymity, neboť přizvané osoby nejsou tak známé jako samotný kontrolní pracovník, čímž bylo minimalizováno riziko případného odhalení. K tomu žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 26. října 2016 č. j. 1 As 254/2016-39 a ze dne 2. 11. 2005 č. j. 2 Afs 104/2005-81. Kontrolní řád podle žalovaného neukládá povinnost, aby kontrolní jízdu

vykonal výhradně kontrolní pracovník, a proto je žalovaný přesvědčen, že využívání přizvané osoby k provádění kontrolních jízd není nezákonné.

7. Co se týče zahrnutí záznamu z kontrolní jízdy do protokolu o kontrole, žalovaný tento postup považuje za naplnění ust. § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).
8. Žalovaný má dále za to, že kontrolním řádem [§ 5 odst. 2 písm. c)] není stanovena povinnost, aby první kontrolní úkon vykonal kontrolující, ale může ho provést kterákoli osoba, která má pověření ke kontrole. Pokud tedy má přizvaná osoba pověření ke kontrole a účelem jejího přizvání je provést kontrolní jízdu před předložením pověření a prokázáním se kontrolované osobě kontrolním pracovníkem, je okamžik zahájení kontrolní jízdy přizvanou osobou prvním kontrolním úkonem.
9. Pokud jde o pověření přizvané osoby, žalovaný sdělil, že přizvaným osobám bylo vystaveno pověření s platností od 5. 1. 2018 do 31. 12. 2018 a byly taktéž poučeny o svých právech a povinnostech ve smyslu ust. § 6 odst. 2 kontrolního řádu. Vzhledem k tomu, že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu (dopravce) ani vozidlo, je využíváno pověření s platností jednoho roku, kdy je v případě provedené kontroly kontrolovaná osoba a vozidlo konkretizováno až na místě vlastní kontroly.
10. Na závěr žalovaný poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze (dále „*městský soud*“) ze dne 18. 1. 2018 č. j. 11 A 198/2017-26, kterým byl řešen stejný postup kontrolního orgánu.
11. K vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, v níž setrvala na svém stanovisku. Způsob, jakým žalovaný vykládá ustanovení kontrolního řádu týkající se přizvané osoby, označila za vadný a nepřiměřeně extenzivní. Podle žalobkyně přizvané osoby nekonaly pouze kontrolní jízdy, ale započaly kontrolu a jejich záznam z kontrolní jízdy je součástí protokolu o kontrole. Žalobkyně trvá na tom, že zahájit kontrolu musí kontrolující osoba, nikoli přizvané osoby. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005 č. j. 2 Afs 104/2005-81 žalobkyně považuje za nepřiléhavý, neboť se jednalo o jiný typ kontroly, podle jiného tehdy platného zákona a nadto, jak dovodil NSS, *za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu*, která podle žalobkyně dodržena nebyla. K rozsudku městského soudu ze dne 18. 1. 2018 č. j. 11 A 198/2017-26 sděluje, že v této věci byla podána kasační stížnost k NSS.
12. Městský soud přezkoumal žalobu z hlediska kritérií stanovených v § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“). Rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci řízení výslovně souhlasili (§ 51 s. ř. s.). S ohledem na rozsah žalobního návrhu, kterým se žalobkyně domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud neshledal žalobu důvodnou a věc samu posoudil takto:
13. Ze spisového materiálu vyplývají následující podstatné skutečnosti:
14. Žalovaný jako kontrolní orgán zahájil dne 9. 3. 2018 v 9.52 hod. v místě Na Břevnovské pláni 13, Praha 6, kontrolu motorového vozidla tov. značky Škoda Superb, barvy šedé, státní poznávací značky xxxx dopravce Chech-in services s.r.o. (žalobkyně). Vedoucím kontrolní skupiny byl Mgr. D. R., členkou kontrolní skupiny Bc. J. H. a za účelem

provedení kontrolní jízdy byl přizván p. M. M., zaměstnanec hl. m. Prahy, os. číslo xxxxxx, kterému bylo ředitelem odboru dopravních agend Ing. J. H., v z. Ing. J. B., vystaveno pověření přizvané osoby ze dne 2. 1. 2018, jehož součástí je i poučení o právech a povinnostech přizvané osoby.

15. Přizvaná osoba objednala přes aplikaci Uber jízdu vozidlem taxislužby, kterou zahájila dne 9. 3. 2018 v 9.52 hod. v místě Na Břevnovské pláni 13, Praha 6, a ukončila v 10.16 hod. v místě Černá 14, Praha 1. Následně vyhotovila záznam z kontrolní jízdy, který kromě právě uvedených údajů zahrnuje i záznamy o vybavení vozidla (přítomnost žluté svítilny), informace o taxamtru, jízdném a dokladu o zaplacení jízdného/o přepravě z kontrolní jízdy. Dne 9. 3. 2018 byl rovněž vyhotoven protokol o kontrole č. T/2018 obsahující i další kontrolní zjištění kontrolní skupiny.
16. Dne 12. 3. 2018 byla žalobkyni do datové schránky doručena informace o zahájení kontroly ze dne 12. 3. 2018 č. j. MHMP 403608/2018, sp. zn. S-MHMP 399294/2018 ODA-TAX.
17. Dne 14. 3. 2018 bylo žalobkyni doručeno seznámení s protokolem o kontrole taxislužby ze dne 14. 3. 2018 č. j. MHMP 424804/2018 spolu s protokolem o kontrole ze dne 14. 3. 2018 č. T/20180309/1/Ry, čímž byla kontrola ukončena.
18. Městský soud se nejprve zabýval námitkou, že byly porušeny předpisy vymezující pravomoci kontrolního orgánu, neboť veřejnou kontrolu nelze provádět tak, že se ke kontrolním úkonům bude využívat přizvaných osob.
19. Podle ust. § 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.
20. Podle ust. § 4 odst. 1 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“).
21. Podle ust. § 6 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“).
22. Podle ust. § 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.
23. Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že kontrolní orgán je přímo zmocněn zákonem využít k účasti na kontrole přizvanou osobu. Lze přisvědčit žalobkyni, že kontrolu jako takovou může provádět pouze kontrolní orgán, avšak kontrolní řád umožňuje využít přizvanou osobu k provedení jednotlivého úkonu, tj. nikoli k celkovému provedení kontroly. Zákon přitom stanoví podmínku, že se tak může stát pouze v zájmu dosažení účelu kontroly. Rozhodnutí, zda, k jakým úkonům a jaké osoby budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu, který však musí být schopen věcně obhájit účast přizvané osoby na kontrole, tedy objektivní potřebu její účasti vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly.
24. Městský soud se proto zabýval otázkou, zda existovala objektivní potřeba účasti přizvané osoby na kontrolní činnosti vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly. V případě předmětné kontroly bylo třeba zachování určité míry anonymity, aby průběh kontrolní činnosti v maximální možné míře odrážel standardní chování kontrolované osoby.

Městský soud došel k závěru, že přizvaná osoba v daném případě disponovala vlastností, kterou běžný kontrolní pracovník při své opakující se, místně a věcně vymezené kontrolní činnosti postrádá, a tou je anonymita. Bez ní by bylo obtížné (či téměř vyloučené) zjistit skutečný faktický stav a jednání kontrolované osoby. Přizvání fyzické osoby tedy podle městského soudu bylo objektivně potřebné k naplnění účelu kontroly.

25. Městský soud dále považuje za nesprávné tvrzení žalobkyně, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby a nemohou kontrolní úkon vykonávat samostatně. Naopak, z právní úpravy jednoznačně vyplývá, že kontrolní orgán může k účasti na kontrole přizvat fyzickou osobu, a pokud by nemohla samostatně vykonávat kontrolní úkon, byl by tento institut v kontrolním řádu obsoletní.
26. K shora řešeným právním otázkám městský soud odkazuje na (v současné době) již konstantní judikaturu správních soudů. Lze například uvést v obdobných věcech nedávné rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2018 č. j. 10 As 162/2018-30, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 21. 5. 2018 č. j. 8 A 39/2018-24 nebo ze dne 22. 5. 2018 č. j. 8 As 35/2018-52, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 26. 2. 2018 č. j. 11 A 169/2017-22, anebo ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018-50, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 18. 1. 2018 č. j. 11 A 198/2017-26, popř. rozsudky téhož senátu městského soudu ze dne 4. 4. 2018, a to rozsudek č. j. 3 A 175/2017-22 (rovněž kasační stížnost podanou proti tomuto rozsudku již NSS zamítl rozsudkem ze dne 21. 8. 2018 v řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 128/2018), rozsudek č. j. 3 A 176/2017-22 a 3 A 177/2017-22 ve věcech žalobců zastoupených týměž zástupcem, v nichž obsah žalobních návrhů byl v podstatě shodný.
27. Městský soud rovněž odkazuje na komentář k § 6 a 8 kontrolního řádu (Jemelka, L., Vetešík, P., Libosvár, O.: Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 59 a 290), z něhož vyplývá, že přizvaná osoba může být využita mimo jiné k výkonu oprávnění provádět kontrolní nákupy a nemusí se jednat pouze o odborníka (např. překladatele či znalce), jak uvádí žalobkyně.
28. Městský soud se dále zabýval otázkou, zda přizvaná osoba mohla zjišťovat, jestli vozidlo žalobkyně splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Z ust. § 6 odst. 2 kontrolního řádu vyplývá, že kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech. Z předmětného pověření ze dne 2. 1. 2018 (založeného ve správním spise) lze dovodit, že kontrolní orgán poučil přizvanou osobu o její povinnosti zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu uskutečněné kontrolní jízdy a zároveň oprávnění sledovat během kontrolní jízdy plnění zákonných povinností řidiče vozidla taxislužby. Podle tohoto pověření se zejména jedná o zaznamenání místa a času zahájení a ukončení přepravy, identifikaci vozidla, dopravce a řidiče, umístění taxametru a jeho funkčnost v průběhu jízdy, okolnosti a způsob požadavku na úhradu jízdného, skutečně uhrazené částce a dokladu o výši jízdného. Lze tedy konstatovat, že pro splnění účelu kontroly považoval kontrolní orgán uvedená zjištění za nutná.
29. Žalobkyně rovněž namítá, že se jí při kontrole přizvaná osoba žádným způsobem neprokázala a neměla pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobkyně, ale pouze všeobecné pověření k provádění úkonů v rozmezí určitého období.

30. Podle ust. § 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.
31. Podle ust. § 5 odst. 3 kontrolního řádu je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.
32. Ze správního spisu vyplývá, že v daném případě byla kontrola zahájena kontrolním úkonem bezprostředně předcházejícím předložení pověření ke kontrole (kontrolní jízdou). Následně bylo žalobkyni kontrolujícím předloženo pověření ke kontrole a oznámeno, že s ní byla zahájena kontrola. Samotné pověření ke kontrole bylo tedy předloženo kontrolujícím dodatečně, v souladu s ust. § 5 odst. 3 kontrolního řádu.
33. Městský soud se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že přizvaná osoba musí mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření. Uvedený názor nevyplývá z žádného ustanovení kontrolního řádu. Nutno také zohlednit skutečnost, na niž poukazuje žalovaný, a sice že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu ani vozidlo, proto bylo zvoleno pověření, kde byl vymezen předmět kontroly toliko za pomoci časových údajů, tedy uvedením dat, jimiž je určena platnost pověření. V této souvislosti městský soud opětovně poukazuje na rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2018 č. j. 10 As 162/2018-30, v jehož bodu 16 se NSS se stejnou námitkou vypořádal takto: *Liché jsou též výtky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a)], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle 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 dopravu přes mobilní aplikace typu UBER.*
34. Na základě výše uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že tvrzený zásah nebyl nezákonný, neboť žalovaný se při výkonu kontroly držel litery zákona. Žalobu proto zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
35. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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 v řízení mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžných činností. Městský 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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 23. srpna 2018

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu