



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

žalobce: **D. D.**, IČO: ...
sídlem P. 879/31, P. 4
zastoupený advokátem Mgr. Janem Boučkem
sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a žalobní tvrzení

1. Žalobce se žalobou ze dne 11. 12. 2017 domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že žalovaný vůči němu uskutečnil kontrolu, zahájenou dne 23. 10. 2017 v 13.32 hod. v ulici Vodní 11, Praha 1, a ukončenou posledním kontrolním úkonem dne 1. 11. 2017. Žalobce měl za to, že byl zkrácen na svých právech, neboť nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly.
2. Žalobce uvedl, že kontrola byla zahájena a provedena nezákonně a byly jí porušeny právní předpisy, které vymezují pravomoc kontrolního orgánu, především zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, čímž došlo k porušení práv žalobce. Ze základních ustanovení kontrolního řádu (z § 2, § 4, § 6, § 8 citovaného zákona)

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

vyplývá, že pravomoc k provádění kontrol je dána pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil, a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu může za stanovených podmínek přizvat fyzickou osobu. V případě žalobce však kontrolu v celém rozsahu neprováděl kontrolující, ale kontrola, resp. její důležitá (sou)část byla vykonávána přizvanými osobami P. M. a M. B. Tyto přizvané osoby plnily první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření o kontrole kontrolované osobě, resp. prováděly kontrolní nákup a kontrolu vybavení vozidla. Přizvané osoby byly předem úkolovány kontrolním orgánem při plánování kontrolní činnosti, započaly kontrolu, prováděly část kontroly a kontrolní orgán následně využívá jejich záznamu z kontrolní jízdy, čímž jejich zjištění povyšuje na roveň zjištění kontrolující osoby.

3. Dle názoru žalobce nelze veřejnou kontrolu provádět tak, že se ke kontrolním úkonům bude využívat přizvaných osob. Účel institutu přizvané osoby je podle kontrolního řádu zcela jiný a z podstaty věci jej není možné využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol. Vždy je nutné, aby úkony související s kontrolou činil kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby, nikoli prostřednictvím přizvané osoby. V daném případě byla kontrola žalobce zahájena nástupem cestujících – přizvaných osob. Jednalo se tedy o první z kontrolovaných úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. V této části kontroly se jednalo mj. o provádění kontrolního nákupu (tzv. utajený nákup) ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu a přizvané osoby rovněž zjišťovaly, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Takové kontrolní úkony dle názoru žalobce přizvané osoby provádět nemohly, neboť k nim nebyly nadány zákonným zmocněním a takové činnosti nejsou ani v souladu s účelem institutu přizvané osoby. V opačném případě se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby. Přizvané osoby se tak mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby.
4. Žalobce s poukazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod namítl, že průběh kontrol podle kontrolního řádu musí splňovat základní principy výkonu státní správy a především kontrolní činnosti podle kontrolního řádu. Práva a povinnosti kontrolujících osob a kontrolních orgánů stanovená kontrolním řádem nejsou pouhými formálními imperativy, ale existují proto, aby kontrolní činnost byla zákonná a v souladu s ústavními principy. Je tomu tak i z toho důvodu, že výsledky kontroly jsou poté stěžejním podkladem pro zahájení správního řízení, kde správní orgán rozhoduje o vině a trestu dopravce za správní delikt, tedy v širším smyslu o trestním obvinění. Žalobce uvedl, že přizvané osoby se mu při kontrole neprokázaly žádným zákonným způsobem ani neměly žádné konkrétní pověření (k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce). Kontrolní spis patrně obsahuje pouze všeobecné pověření přizvaných osob k provádění úkolů v určitém časovém rozmezí, což je však v rozporu s účelem institutu přizvané osoby. Není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které v době vydání pověření ještě nejsou známy, nadto vydaným nepřislušným odpovědným kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění. Takový postup kontrolního orgánu je nutno označit rovněž za nezákonný.
5. Žalobce závěrem žaloby navrhl, aby Městský soud v Praze rozsudkem určil, že kontrola provedená vůči žalobci žalovaným, zahájená dne 23. 10. 2017 v 13.32 hod. v místě Vodní

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

11, Praha 1, ukončená posledním kontrolním úkonem dne 1. 11. 2017, formálně provedená Bc. J. H. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole ze dne 1. 11. 2017, byla nezákonná.

II. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že kontrola probíhala v souladu s kontrolním řádem. Žalobce nebyl v žádném případě krácen na svých právech. Vzhledem k tomu, že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu (dopravce) ani vozidlo, je využíváno pověření přízvané osoby s platností jednoho roku. Žalovaný byl přesvědčen, že využívání přízvané osoby k provádění kontrolních jízd není nezákonné, kontrolní řád tuto možnost nezakazuje, ale naopak ji přímo připouští a umožňuje. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze rozhodnutí o uložení sankce provozovateli taxislužby označit za nezákonné jen proto, že skutková zjištění správního orgánu vycházejí v zásadě pouze ze svědectví externích spolupracovníků tohoto orgánu. Zákon přiznává přízvané osobě takový rozsah práv a povinností, které ji opravňují kontrolní jízdu provést, v tom rozsahu, v jakém je možné dosáhnout účelu jejího přizvání. Žalovaný tedy navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.
7. K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku, v níž uvedl, že žalovaný vykládá kontrolní řád zcela vadným a nepřiměřeně extenzivním způsobem. V dané věci kontrolní orgán fakticky a nezákonně delegoval svou pravomoc kontrolora na třetí osoby, které nejsou oprávněny ke kontrolní činnosti. Odkaz žalovaného na judikaturu Nejvyššího správního soudu nepovažoval žalobce za přílehavý. V závěru repliky žalobce poukázal na čl. 2 odst. 3 Ústavy.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

8. Městský soud v Praze přezkoumal předložený spisový materiál a dosavadní řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 s. ř. s.
9. Žaloba není důvodná.
10. Ze správního spisu vyplynulo, že kontrolní jízda se uskutečnila dne 23. 10. 2017, byla objednána přes aplikaci „UberPOP“, nástup cestujících proběhl v místě Vodní 11, Praha, v čase 13.32 hod., výstup v místě Zlatnická 3, Praha, v čase 13.53 hod., cena jízdného byla stanovena na 107,94 Kč, jízda byla provedena vozidlem Škoda Octavia SPZ x (srov. záznamy z kontrolních jízd ze dne 23. 10. 2017). Řidičem vozidla byla S. W., dopravcem byl však žalobce, na jehož jméno byla vystavena i faktura za kontrolní jízdu (srov. protokol o kontrole ze dne 1. 11. 2017). Kontrolu uskutečnili a záznamy z kontrolních jízd vyhotovili P. M. a M. B., a to na základě dokumentů nazvaných „Pověření přízvané osoby“ a podepsaných ředitelem odboru dopravních agend žalovaného. Tato pověření jim formálně přiznávala postavení přízvaných osob ve smyslu § 6 kontrolního řádu. Platnost pověření P. M. byla stanovena od 15. 3. 2017 do 31. 12. 2017, platnost pověření M. B. byla stanovena od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017. Kontrola byla zaměřena na dodržování zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

dopravě, ve znění pozdějších předpisů, při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy. Dle závěru protokolu o kontrole ze dne 1. 11. 2017 měl žalobce porušit zákon tím, že vozidlo nebylo řádně označeno ani zařazeno v evidenci vozidel taxislužby, ve vozidle nebyla sestava taxametrů, kniha taxametrů ani záznamy o přepravě. Žalobce měl porušit zákon i tím, že řidič řádně neobsluhoval taxametr, nezaznamenal skutečný průběh přepravy a nepořídil ihned po ukončení přepravy záznam o přepravě.

11. Základní právní rámec řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán § 82 s. ř. s., podle něhož platí: *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.*
12. Podle ustálené judikatury Nejvyšší správního soudu (z poslední doby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017 – 34, a tam citovanou judikaturu) je namístě ochranu 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).
13. 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. 6 As 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.
14. S ohledem na to soud mohl přistoupit 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. 2 Aps 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.

15. 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 nález 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 písárecké 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).
16. 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. 6 Afs 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. 2 Afs 174/2014 – 27).

17. 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. 5 Afs 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 21 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).
18. 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 29. 11. 2017 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.
19. Soud rovněž poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 – 32, a v něm citovanou judikaturu), podle níž výsledky kontroly provedené podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (s ohledem na shodnou povahu institutů je možné učinit stejný závěr i o kontrolních zjištěních provedených postupem podle kontrolního

řádu), mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech. Výše uvedené závěry lze použít i v daném případě, kdy se žalobce domnívá, že kontrolní zjištění byla získána v rozporu s požadavky kontrolního řádu. I v takové situaci totiž platí, že tato kontrolní zjištění (byť by skutečně byla nesprávná či by byla zjištěna způsobem, při němž bylo porušeno některé ze zákonných ustanovení kontrolního řádu) sama o sobě nemohou představovat zkrácení subjektivních práv žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s.

20. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že žalobcem tvrzené nezákonnosti při provádění kontroly nespádají do okruhu „kvalifikovaných“ vad (tj. nepoukazují např. na svévoli, šikanóznost či zjevnou nepřiměřenost kontroly), které by hypoteticky mohly založit důvodnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Výtky žalobce, založené na tvrzeném nedostatku způsobilosti konkrétních fyzických osob (figurantů) provést kontrolu, lze označit „pouze“ za námitky poukazující na vady procesu zjišťování skutkového stavu ze strany žalovaného. I kdyby však žalovaný v tomto ohledu skutečně provedl kontrolu v rozporu s kontrolním řádem, mohlo by se jednat nanejvýš o vadu navazujícího správního řízení, a nikoli o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ostatně sám žalobce v žalobě spatřoval význam práv a povinností stanovených kontrolním řádem (a potažmo i význam samotného požadavku na zákonnost kontroly) v tom, že výsledky kontroly jsou stěžejním podkladem pro rozhodování o trestním obvinění. V dané věci se tak plně uplatní zásada, že soudní ochrana před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. má subsidiární povahu a nenahrazuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Účastník řízení nedisponuje volbou, kterou z těchto žalob považuje za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje tehdy, když není možná ochrana jinými právními prostředky, včetně žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS).
21. Dle 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 15. 3. 2017, 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.

IV. Závěr a náklady řízení

22. Z výše uvedených důvodů dospěl Městský soud v Praze k závěru, že ze strany žalovaného nedošlo k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť žalobce provedenou kontrolou nebyl, resp. v intencích uplatněných žalobních námitek nemohl být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.
23. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 26. dubna 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu