



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové v právní věci

žalobkyně

[redacted]
místem podnikání [redacted]
zastoupena [redacted], advokátem
sídlem [redacted]

proti

žalovanému

Magistrát hlavního města Prahy
sídlem [redacted]
zastoupen [redacted], advokátem
sídlem [redacted]

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

- 1 Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“), spočívajícím v uskutečnění kontrole odborem dopravních agend dne 16. 5. 2018 v 10:00 hodin v Praze 1, Národní tř. 41, která byla ukončena dne 7. 6. 2018. Předmětná kontrola, kterou

formálně provedl [REDAKCE], byla prováděna při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle ust. § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční kontrole“), a týkala se dodržování zákona v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, při provozování taxislužby na území hlavního města Prahy.

- 2 Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že postupem žalovaného kontrolního orgánu byla kontrola zahájena a provedena nezákonně. Kontrolou byly porušeny předpisy, které vymezují pravomoci kontrolního orgánu, čímž došlo k zásahu do práv žalobce. Zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly tak může provádět fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. V případě kontroly žalobkyně neprováděl kontrolu v celém rozsahu kontrolující, ale kontrola, respektive její důležitá součást, byla vykonána přizvanými osobami [REDAKCE] a [REDAKCE]. Tyto přizvané osoby plnily podle protokolu o kontrole ze dne 7. 6. 2018 první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. Jinak řečeno, plnily úkoly kontrolujících osob po dobu jízdy (to znamená, že 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 využil rovněž jejich záznamu z kontrolní jízdy jako nedílné přílohy k protokolu o kontrole. Tím povýšil jejich zjištění 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, respektive kontrolní orgán.
- 3 Podle názoru žalobkyně veřejnou kontrolu podle kontrolního řádu nelze provádět tak, že se ke kontrolním úkonům bude využívat přizvaných osob. Úkony kontroly musí dělat kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby a nikoliv prostřednictvím osob přizvaných. Z protokolu o kontrole v daném případě se podává, že kontrola byla zahájena nástupem cestujících, tj. přizvaných osob. Jednalo se o první z kontrolních úkonů, bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, a z podstaty věci a z výsledku činnosti přizvaných osob se v této části kontroly jednalo o provádění kontrolního nákupu ve smyslu ust. § 8 písm. b) kontrolního řádu. Přizvané osoby nejenže provedly kontrolní nákup, ale v průběhu kontrolního úkonu 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. Žalobkyně má proto za to, že průběh kontroly neodpovídal kontrolnímu řádu, nedodržoval základní principy výkonu státní správy a kontrolní činnosti podle uvedeného předpisu, a zasáhl tak do práv a povinností kontrolovaného, když práva a povinnosti kontrolujících osob a kontrolních orgánů nejsou pouhými formálními imperativy, ale jsou zde proto, aby kontrola byla zákonná a v souladu s ústavními předpisy. Přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobkyně. Proto

žalobkyně navrhla, aby soud určil, že kontrola provedená vůči ní, zahájená dne 16. 5. 2018 a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 7. 6. 2018, byla nezákonná.

- 4 Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Po rekapitulaci skutkového stavu žalovaný oponoval názoru žalobkyně o tom, že by kontrola byla nezákonná z důvodu, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu jen kontrolní pracovník. Uvedl, že 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 jen kontrolní pracovník. Odkázal na ust. § 28 kontrolního řádu, podle nějž pokud nestanoví kontrolní řád jinak, postupuje se podle správního řádu. Pokud má žalovaný shromáždit všechny dostupné podklady pro případné rozhodnutí, je součástí těchto podkladů i protokol o kontrole, a protože přizvané osoby takový protokol neseписují, i jimi zpracovaný záznam z kontrolní jízdy. V daném případě nejde o podklad rozhodnutí, který by byl získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy.
- 5 Podle názoru žalovaného není rozhodné ani to, zda první kontrolní úkon ve smyslu ust. § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu provede kontrolující nebo přizvaná osoba. Pouze je nutno dbát dikce zákona, která jasně přiznává přizvané osobě takový rozsah práv a povinností, které ji opravňují kontrolní jízdu provést v rozsahu, v jakém je možné dosáhnout účelu jejího přizvání a v konečném důsledku dosáhnout účelu kontroly jako takové. Žalovaný doplnil, že žalobní námitky již byly správními soudy řešeny, odkázal na relevantní judikaturu k věci.
- 6 Při jednání konaném před soudem dne 28. 1. 2021 účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. Městský soud v Praze při jednání neprovedl důkazy navržené žalobkyní, kterými byly výslechy žalobkyně a výslechy kontrolované osoby a přizvaných osob. Městský soud tyto důkazy neprovedl z důvodu nadbytečnosti, neboť z nich pro účely posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není třeba vycházet. Nadto městský soud podotýká, že žalobkyně nerozporuje skutkový stav zjištěný žalovaným, a neuvádí, jaké konkrétní skutečnosti by měly navržené důkazy prokázat. Provádění navržených důkazů by za této situace bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie.
- 7 Městský soud v Praze vycházel při posouzení důvodnosti podané žaloby z pojmového vymezení nezákonného zásahu obsaženého v ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), podle kterého 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.
- 8 Z podané žaloby je patrné, že žalobkyně nezákonný zásah spatřuje v zahájení a provedení kontroly zahájené dne 16. 5. 2018 v 10:00 hod, a ukončené posledním kontrolním úkonem dne 7. 6. 2018.

- 9 Při tvrzení o nezákonnosti provedené kontroly vycházela žalobkyně z přesvědčení, že kontrolu může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující). Nezákonnost spatřuje v tom, že kontrolující neprováděl kontrolu v celém rozsahu, ale kontrola, resp. její důležitá část, byla prováděna přízvanými osobami.
- 10 Účast přízvaných osob na kontrole upravuje ust. § 6 odst. 1 kontrolního řádu, podle kterého může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Kontrolní orgán vystaví přízvané osobě pověření a poučí přízvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přízvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.
- 11 Podle ust. § 3 odst. 1, 2 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.
- 12 V projednávané věci byly pověřené osoby výslovně pověřeny ke konkrétním činnostem prováděným při kontrole, tedy k provedení kontrolní jízdy s tím, že účelem tohoto pověření bylo zajištění objektivních výsledků, čehož může být dosaženo pouze tehdy, je-li minimalizováno riziko manipulace s objektem kontroly, což znamená, že řidič by neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda. K využití osob, které nejsou kontrolujícími osobami, se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č.j. 2 Afs 104/2005-81, ve kterém uvedl, že „obzvláště efektivní kontrolu a případný následný postih nezákonného jednání lze provést právě s pomocí osob budících dojem cizinců nebo nejlépe s pomocí cizinců samotných, kteří s orgány provádějícími cenovou kontrolu spolupracují. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, již je porušení cenových 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 o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení.“
- 13 Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v projednávané věci bylo zajištění účasti pověřených přízvaných osob zcela na místě, neboť smyslem kontroly bylo zjištění objektivního skutkového stavu a takové informace mohly být zjištěny pouze za účasti osob, které nebyly žalobkyni známy jako osoby kontrolující. V kontrolním řádu nikde není stanoveno, že by přízvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím, proto soud neshledal nezákonný postup, při kterém přízvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily zjištění, ke kterým byly pověřeny. Z protokolu je patrné, že vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník a to ještě za účasti Policie ČR a dalšího pracovníka Magistrátu. Nelze proto shledat důvodným ani tvrzení žalobkyně, že přízvané osoby nemohly provádět kontrolní jízdu a kontrolní nákup, protože tyto úkony mohl vykonávat pouze kontrolující. Jak již soud výše uvedl, k provedení dostatečně efektivní kontroly slouží právě možnost využití pověřených osob,

které nejsou kontrolovanému známy, v důsledku čehož lze předpokládat, že kontrolovaná osoba o prováděné kontrole nebude vědět a zjištění budou zcela objektivní.

- 14 Důvodná není ani námitka žalobkyně, že jí nebylo předloženo pověření cestujících k provedení kontrolní jízdy, neboť pokud by se přizvané osoby před provedením kontrolní jízdy prokázaly pověřením, došlo by tím ke zmaření účelu prováděné kontroly. Žalobkyně navíc o předložení pověření přizvaných osob nepožádala ani po provedení kontrolní jízdy, a proto přizvané osoby nebyly povinny pověření kontrolované osobě předložit.
- 15 Ani námitka žalobkyně, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobkyně, není důvodná, neboť ze správního spisu je patrné, že každá z přizvaných osob byla pověřením Hlavního města Prahy přizvána k účasti na kontrole. Z pověření je patrné, že přizvaná osoba byla oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby i to, jaké úkony byla oprávněna v rámci této kontrolní jízdy provádět. Z logiky věci vyplývá, že pověření nemohlo být vystaveno na konkrétní jízdu, neboť v době vyhotovení pověření nemohl kontrolní orgán vědět, jaké konkrétní vozidlo a jakého konkrétního řidiče taxislužby bude kontrolováno a tedy ke které kontrole bude pověřená osoba přizvána.
- 16 Městský soud v Praze pro úplnost uvádí, že ve skutkově obdobných věcech dospěl k obdobnému závěru, například v rozsudku ze dne 26. 2. 2018, č.j. 11 A 169/2017-22, v rozsudku ze dne 4. 4. 2018, č.j. 3 A 177/2017-22, v rozsudku ze dne 21. 5. 2018, č.j. 8 A 39/2018-24. Závěry Městského soudu v Praze potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 5. 2018, č.j. 8 As 35/2018-52, nebo v rozsudku ze dne 18. 7. 2018, č.j. 10 As 162/2018. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že dle dikce kontrolního řádu může kontrolu provádět pouze kontrolní orgán, kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly. Uvedl, že pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Uvedené pak platí i pro posuzovaný případ, neboť v posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které žalobkyně nemohl znát z vlastní činnosti, nikoli jí potenciálně známé osoby kontrolující. Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, záviselo pouze na správním uvážení žalovaného, a ten z mezí správního uvážení nijak nevybočil.
- 17 Vzhledem k tomu, že soud neshledal, že by se žalovaný vůči žalobkyni dopustil nezákonného zásahu, žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl jako nedůvodnou.
- 18 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto ve

výroku II. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud považuje v dané věci za neúčelné, aby byl žalovaný v řízení zastoupen advokátem, neboť u něj dle ustálené judikatury lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byl schopen kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2012 sp.zn. II. ÚS 2396/09).

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 [REDACTED]. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 28. ledna 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje M. J.

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu