



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **M. F.**, zastoupeného Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opatovická 1659/4, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Jungmannova 35/29, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 14 A 60/2018 – 30,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Odůvodnění:**

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze dovolával ochrany před nezákonným zásahem žalovaného dle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž se výslovně domáhal, aby soud určil, že „kontrola provedená vůči žalobci Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend, která byla zahájena dne 22. 11. 2017 ve 21:34 hod., v místě: Rytířská 1, Praha 1 a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 16. 1. 2018, a kterou formálně provedl Mgr. L. F. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě a dodržování cenových předpisů při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy, přičemž byly o výsledku kontroly vypracovány Protokol o kontrole č. T/20171122/1/Fk ze dne 7. 2. 2018 a Protokol o kontrole č. C/20171122/1/Fk ze dne 7. 2. 2018, byla nezákonná.“ Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 14 A 60/2018 – 30, byla žaloba zamítnuta.

[2] V napadeném rozsudku ze všeho nejdříve městský soud konstatoval, že ochranu v procesním režimu § 82 a násl. s. ř. s. je namístě poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ 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).

[3] Dle názoru městského soudu je splnění některých uvedených podmínek nesporné. Kontrolu činnosti žalobce (poskytované přepravní služby) provedl správní orgán, kterého žalobce v žalobě označil za žalovaného. Byť svou žalobní argumentaci poté opřel o názor, že kontrolu provedly fyzické osoby – figuranti s nedostatkem oprávnění ke kontrole, je dle městského soudu nepochybné, že tyto fyzické osoby jednaly za žalovaného na základě formálního pověření (kontrola je tedy přičitatelná žalovanému). Dále městský soud vyšel z premisy, že podle ustálené judikatury lze kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu považovat za zásah do práv kontrolované osoby, a to zejména pro možné porušení práva na ochranu vlastnictví a práva podnikat, s ohledem na určité povinnosti kontrolované osoby v souvislosti se zahájením kontroly dle kontrolního řádu (srov. § 7 a násl. kontrolního řádu), za jejichž nesplnění hrozí sankce]; dle městského soudu tedy ze strany žalovaného formálně k zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. došlo. Tento zásah (tj. provedená kontrola) byl přitom zjevně směřován přímo vůči žalobci.

[4] Městský soud poté přistoupil k posouzení dalších podmínek (1. - 3.) důvodnosti zásahové žaloby, tj., zda byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních (§ 2 s. ř. s.) právech. Městský soud nejdříve podotkl, 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). Dle městského soudu je však přímé zkrácení veřejných subjektivních práv samostatnou, na ostatních podmínkách nezávislou, podmínkou důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, „pouhé“ porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, tak nemůže postačovat ke splnění podmínky „zkrácení na právech“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Dle městského soudu totiž ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah.

[5] Za zásadní přitom městský soud považoval fakt, 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 s „běžným“ zákazníkem; žalobce o samotné kontrolní činnosti figurantů vůbec nevěděl. Městský soud proto dospěl k závěru, že tvrzené vady kontroly, spočívající v nedostatku oprávnění figurantů provést kontrolu, nemohly negativně zasáhnout do právní sféry žalobce. Do právní sféry žalobce může zasáhnout až případný následný postup správních orgánů provedený na základě skutkových zjištění figurantů. Městský soud svůj závěr podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 – 32, dle něhož výsledky kontroly mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, jímž je prokazováno jeho protiprávní jednání, avšak samy o sobě nejsou bez dalšího samostatně

pokračování

vykonatelné ani způsobilé vyvolat jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta; kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech. Tyto závěry lze přitom použít i v případě žalobce, který se domnívá, že kontrolní zjištění byla získána v rozporu s požadavky kontrolního řádu. Právě proto dle městského soudu, i kdyby žalovaný skutečně provedl kontrolu v rozporu s kontrolním řádem, mohlo by to založit nanejvýš o vadu navazujícího správního řízení, a nikoliv nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ostatně sám žalobce spatřoval význam práv a povinností stanovených kontrolním řádem (sledujících požadavek na zákonnost kontroly) v tom, že výsledky kontroly jsou stěžejním podkladem pro rozhodování o jeho správním potrestání. V dané věci se proto plně uplatní zásada, že soudní ochrana před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. má subsidiární povahu a nenahrazuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.; účastník řízení nedisponuje volbou, kterou z žalob bude řízení iniciovat.

[6] Pro úplnost městský soud konstatoval, že ani věcné argumenty žalobce proti kontrole neobstojí. V projednávané věci byly přizvané osoby výslovně pověřeny ke konkrétním činnostem prováděným při kontrole (k účasti na kontrole prováděním kontrolních jízd vozidel taxislužby pro rok 2017), přičemž účelem tohoto pověření bylo zajistit objektivní kontrolní výsledky, čehož mohlo být dosaženo pouze minimalizací rizika manipulace s objektem kontroly; bylo tedy nezbytné, aby řidič nevěděl, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda. K využití osob, které nejsou kontrolujícími osobami, se ostatně již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 – 81. Nadto kontrolní řád nestanoví povinnost přizvaných osob vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím.

[7] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Dle stěžovatele městský soud opominul skutečnost, že stěžovatel výslovně brojil proti předmětné kontrole z důvodu, že byla zahájena přizvanou osobou, a nikoliv osobou kontrolující, což považuje za úhelný kámen sporu; v důsledku nezákonného zahájení kontroly byla kontrola i ve zbývajících částech provedená nezákonně. Jestliže tedy městský soud dospěl k závěru, že předmětnou kontrolou nedošlo ke zkrácení stěžovatelových veřejných subjektivních práv, nemůže takový závěr dle stěžovatele obstát. Ke zkrácení jeho veřejných subjektivních práv došlo již tím, že kontrola, které se musel podrobit, byla zahájena osobou bez odpovídající pravomoci. Přestože vše uvedené je součástí žalobního tvrzení, je s podivem, že městský soud dovedl zkrácení práv stěžovatele toliko v tom, že „*nebyly dodrženy zákonné podmínky na zahájení a provádění kontroly*.“ Zde stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, dle něhož zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem a že daňová kontrola, vybočující ze zákonných mezí, porušuje množství ústavně zaručených práv daňových subjektů a subjektivní veřejná práva již z podstaty věci (jestliže se kontrolovaný musí podrobit povinností vyplývajícím z nezákonné kontroly). Mimoto již dříve bylo rozšířeným senátem jasně odmítnuto formalistické hledání porušení konkrétního subjektivního veřejného práva; postačí, zda se postup správního orgánu negativně projevil ve sféře

žalobce (usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2005 – 42). Stěžovatel přitom uvedené svým žalobním tvrzením dostatečně odůvodnil. Opačný závěr městského soudu je proto v rozporu s platnou právní úpravou, judikaturou, doktrínou i podstatou demokratického právního státu a vede k *denegatio iustitiae*.

[9] Stěžovatel zdůrazňuje, že se nezákonně zahájené a provedené kontrole musel podrobit a akceptovat postupy a úkony, které byly vůči němu kontrolujícím orgánem prováděny, čímž bylo přímo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv (mimo jiné práva nebýt obtěžován veřejnou mocí výkonou bez zákonného zmocnění, respektive práva na všeobecnou ochranu svobodné sféry jeho osoby). Nicméně, i když se městský soud mylí, že stěžovatel spatřoval zkrácení svých práv toliko v tom, „*nebyly dodrženy zákonné podmínky na zahájení a provádění kontroly*“, i to by dle stěžovatele k závěru o porušení jeho veřejného subjektivního práva stačilo, jelikož objektivní právní normy chrání kontrolovaného před zlovůli veřejné správy a jejich porušení spočívá právě v zásahu do subjektivních práv kontrolovaného. Stěžovatel přitom odmítá i názor městského soudu, že netvrdil žádné „kvalifikované“ vady kontrolního postupu správního orgánu; v žalobě jasně a zřetelně argumentoval takovou vadou v podobě zahájení kontroly osobami, které k tomu nejsou zákonem zmocněny.

[10] V souvislosti se závěrem městského soudu, že se nezákonné zahájení kontroly nemůže přímo projevit ve sféře kontrolované osoby, stěžovatel dovozuje rozpornost a zmatenost napadeného rozsudku, respektive jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Dle stěžovatele je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož se městský soud opomenul vypořádat s námitkou nezákonného zahájení kontroly jinou, než kontrolující osobou; zaměřil se jen na možnost figurantů provádět jízdy, což není podstatou žaloby. Stěžovatel v tomto ohledu poukazuje na kontrolní protokol, v němž je jasně uvedeno, že kontrola započala prvním kontrolním úkonem, tj. kontrolní jízdou; tu však neprovedla kontrolující osoba, ale osoby přizvané. Stěžovatel zde zároveň odkazuje na pasáž odůvodnění napadeného rozsudku, ze které se podává, že samotná kontrolní jízda ho v ničem neomezila a nijak do jeho subjektivních práv nezasáhla, jelikož nemusel činit či strpět žádné úkony ve srovnání s jízdou s „běžným“ zákazníkem. Dle stěžovatele však městský soud odhlíží od skutečnosti, že přizvané osoby nečinily úkony jako „běžný“ zákazník, ale zahajovaly kontrolu, prováděly faktické i kontrolní úkony, sepisovaly záznam z jízdy a činily další procesní úkony. Městský soud přitom vůbec neodpověděl na stěžejní otázku žaloby, zda mohou přizvané osoby zahájit kontrolu kontrolním úkonem.

[11] Jestliže městský soud uvádí, že vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník, pak tento závěr neodpovídá obsahu spisu. Prakticky nejdůležitější kontrolní úkon, tj. zahájení kontroly, provedly přizvané osoby. Jejich závěry ze záznamu z jízdy kontrolující osoba přebrala a staví naroven kontrolním zjištěním.

[12] Argumentaci městského soudu tím, že kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., považuje stěžovatel za irelevantní a nepřiléhavou. Odkazuje zde na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, stran rozlišení dvou typů žalob podle § 82 s. ř. s. (proti kontrole *per se*) a § 65 s. ř. s. (proti kontrolním zjištěním). Stěžovatelem uplatněná žaloba podle § 82 s. ř. s. nerozporuje

pokračování

výsledky kontrolního procesu, ale míří na nezákonnost zahájení a další provádění kontroly tj. (proti kontrole jako takové).

[13] Dle stěžovatele městský soud, i pokud jde o „věcné“ posouzení, zcela dezinterpretoval podstatu i obsah žaloby a nevyjádřil se k jádru věci. Z výčtu základních ustanovení kontrolního řádu vyplývá, že pravomoc k provádění kontrol (ke kontrolním úkonům) náleží pouze kontrolním orgánům. Stěžovatel znovu zdůrazňuje, že předmětnou kontrolu v celém rozsahu neprováděl kontrolující orgán, respektive že její důležitá (sou)část, tj. její zahájení (jakožto kontrolní úkon) byla vykonávána přízvanými osobami. To potvrzuje i kontrolní protokol, z něhož se podává, že kontrola byla zahájena nástupem přízvaných osob; jednalo se o první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu] a současně o započetí kontroly. Tuto skutečnost však městský soud při zkoumání spisového materiálu zcela opomenul. Podstatou žaloby přitom byla otázka, kdo může legálně zahájit kontrolu podle kontrolního řádu (zda osoba přízvaná či kontrolující). V celém právním řádu je přitom kladen důraz na zákonnost zahájení kontroly, vyšetřování, úkonů, procesních postupů, které mohou posléze vést k sankcím.

[14] Jestliže městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 – 81, pak dle stěžovatele zcela odhlíží od toho, že v tomto rozhodnutí nebylo konstatováno, že kontrola dle kontrolního řádu může být zahájena úkonem přízvané osoby. Stěžovatel nikdy nezpochybňoval, že by se přízvaná osoba nemohla účastnit části kontroly, avšak nemůže kontrolu zahajovat; je třeba důsledně odlišit postavení osoby přízvané a kontrolující, což městský soud nečiní. Veřejnou kontrolu ve smyslu kontrolního řádu nelze dle stěžovatele provádět tak, že se ke kontrolním úkonům (včetně zahájení kontroly) bude využívat přízvaných osob; účel přízvaných osob je zcela jiný (přízvané osoby mohou svými odbornými znalostmi či zkušenostmi kontrolnímu orgánu přispět k dosažení kontrolního účelu, nelze je však využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů či částí kontrol).

[15] Dále považuje stěžovatel za chybný argument městského soudu o potřebě anonymity kontrolujících osob při kontrole (ostatně revizoři v dopravních prostředcích jsou také důvěrně známí). Takovým argumentem nelze povyšovat postupy osob přízvaných na úroveň kontrolních úkonů kontrolujících osob bez ohledu na konkrétní kontrolní činnosti. Nadto není stěžovateli známo, jak došel městský soud k závěru, že by mu kontrolující osoba byla známa (to samé platí i *vice versa* pro přízvané osoby), a tedy bylo nutno použít přízvané osoby.

[16] Stěžovatel rovněž odmítá názor městského soudu, že přízvaná osoba nemusí mít pověření ke konkrétnímu účelu. Zdůrazňuje, že v nyní posuzované věci přízvané osoby neměly žádné pověření k přizvání ke konkrétní (předmětné) kontrole. Kontrolní spis obsahuje pouze všeobecné pověření přízvaných osob k provádění úkolů v rozmezí určitého období, což je však v rozporu s účelem a institutem přízvané osoby, jelikož není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které nejsou v době vydání pověření známy. Kontrolní orgán má vždy možnost udělit pověření přízvané osobě *in concreto*. Zákon ostatně hovoří o „kontrole“, nikoli o „kontrolách“ (§ 6 kontrolního

řádu). Městský soud tedy dle stěžovatele vykládá zákonné ustanovení kontrolního řádu nesprávně a extenzivně.

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že stěžovatel fakticky opakuje totéž, co již uvedl v žalobě, tedy že postupem kontrolního orgánu byla kontrola zahájena a provedena nezákonně, neboť pravomoc k provádění kontrol dává kontrolní řád pouze kontrolním orgánům, nikoliv přizvaným osobám. Žalovaný uvádí, že pro účely kontrolního řádu jsou podstatné pouze dvě skutečnosti: (1) kontrolu provedla fyzická osoba, která (2) má platné pověření ke kontrole (je přitom odpovědností kontrolního orgánu, komu pověření udělí). Dle žalovaného byla předmětná kontrola provedena zcela v souladu s kontrolním řádem a k žádnému zásahu do práv stěžovatele nedošlo a ani dojít nemohlo. Stěžovatelův výklad kontrolního řádu považuje žalovaný za zcela nesprávný. Ustanovení § 6 umožňuje k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu, pokud je její přizvání ve vztahu k prováděné kontrole účelné. Stěžovatel přitom netvrdil, že by přizvané osoby vůbec nemohly být pověřeny k účasti na kontrole, sporuje toliko rozsah jejich působnosti na kontrole, neboť má za to, že přizvané osoby fakticky plní pravomoc kontrolního orgánu. Kontrolní řád ovšem jednoznačně umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, jejímž úkolem je pouze dosvědčení faktického průběhu kontroly. Skutečná kontrola má význam a smysl jen tehdy, minimalizuje-li se riziko manipulace s objektem kontroly. Řidič, případně dopravce v jedné osobě, by tedy neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda. Žalovaný však zaměstnává jen několik kontrolních pracovníků, jejichž identita je vesměs osobám podnikajícím v osobní přepravě známa. Z důvodu potřebné anonymity tedy žalovaný musel přizvat další osoby, aby minimalizoval riziko odhalení. Nadto kontrola byla uskutečněna s řidičem, který pro zajištění přepravy používá aplikaci *UberBLACK*, vyžadující předchozí registraci poptávajícího uživatele s uvedením jména a příjmení, což již předem anonymitu zákazníka téměř vylučuje. Žalovaný v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005, týkající se kontrolních jízd provedených externími pracovníky; je přesvědčen, že využívání přizvaných osob k provádění kontrolních jízd není nezákonné, naopak je více než účelné. Zásadně přitom odmítá tvrzení žalobce, že pověřením přizvané osoby dochází k atrakci pravomoci kontrolního orgánu; přizvané osoby vyjma faktického provedení jízdy žádné další činnosti nevykonávají, protokol o kontrole nepsují. Jejich výstupem je písemný záznam z kontrolní jízdy jako jeden z podkladů pro kontrolní činnost (konceptně lze tyto osoby přirovnat ke svědkům). Stěžovateli přitom nic nebrání namítat, že záznam z kontrolní jízdy věrně nereflektuje faktický průběh kontroly, a předkládat k tomu důkazy. To však stěžovatel nečiní. Přitom právě skutečnost, že stěžovateli není upíráno právo bránit se zjištění přizvaných osob a jakkoli jej sporovat, dle žalovaného fakticky vylučuje možnost, že by přizváním osob mohlo docházet k nezákonnému zásahu do práv. Žalovaný se proto zcela ztotožnil se závěry městského soudu, o jejichž správnosti svědčí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínky vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

pokračování

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (pro jeho vnitřní rozpornost a nedostatek důvodů), neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí zpravidla z povahy věci vylučuje možnost vyjádřit se k námitkám věcné povahy. Zde je třeba nejprve odmítnout tvrzení stěžovatele o vnitřní rozpornosti argumentace městského soudu. Jeho závěr, že pokud stěžovatel vůbec nevěděl, že u něj právě probíhá kontrola, nemohla by ani případně *ultra vires* prováděná kontrola sama o sobě (tzn. bez případných konsekvencí, které by na její výsledky navazovaly) negativně atakovat jeho právní sféru, považuje kasační soud naopak za argument zcela logický; pokud jednání kontrolních pracovníků nepředstavovalo žádný zásah, je pojmově vyloučeno, že by mohlo jít o za zásah nezákonný. Za nedůvodné lze označit též tvrzení stěžovatele, že se městský soud vyhnul posouzení podstaty jeho žalobní argumentace, namítající nedostatek pravomoci přizvaných osob zahájit a provést předmětnou kontrolu. Z odůvodnění napadeného rozsudku jasně vyplývá, že městský soud vypořádání této argumentace nepovažoval za potřebné, a to právě s ohledem na fakt, že se průběh kontrolní jízdy sám o sobě nikterak neprojevil v právech stěžovatele, pročez - z pohledu řízení o zásahové žalobě - by bylo nadbytečné zabývat se zákonností tohoto postupu. I tomuto závěru nelze z hlediska logiky ničeho vytknout; udržitelnost této premisy je již otázkou meritorního posouzení věci (k tomu viz dále).

[21] Pokud jde o věcné posouzení závěrů městského soudu, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve stručně shrnout nesporný skutkový stav nyní projednávané věci. Posuzovaná kontrola dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) byla zaměřena na dodržování cenových a silničně-dopravních předpisů při provozování taxislužby na území hlavního města Prahy. Kontrola stěžovatele byla zahájena dne 22. 11. 2017 v 21:34 hod. v Praze 1, Rytířská 1, kontrolní jízdou, objednanou přes aplikaci *Uber*, formou *UberBLACK*, a provedenou zaměstnanci hlavního města Prahy K. N., M. D. a E. H. H., jakožto přizvanými osobami ve smyslu § 6 kontrolního řádu, na základě jim vystavených pověření pro rok 2017 (založených ve spise). Kontrolující osobou v dané věci byl pověřen Mgr. L. F. Příslušná pověření byla vystavena žalovaným jako kontrolním orgánem.

[22] Stěžovatel ve své obsáhlé kasační stížnosti byl zcela evidentně veden snahou zdůraznit podstatu jím podané žaloby, respektive jím tvrzeného zásahu. Ten totiž nespatořoval v kontrolních zjištěních (obsažených v záznamu z jízd či v protokolu o kontrole), ale v nezákonnosti postupu při kontrole (především jejím zahájení), vedoucí k těmto zjištěním. Stěžovatel nepopírá, že podle ustálené judikatury samotná kontrolní zjištění, zachycená v protokolu o kontrole, z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi (ještě) k žádnému zásahu do práv nedochází; tato zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta (za předpokladu, kdy kontrolní protokol - na základě speciální úpravy - neobsahuje zároveň určité opatření k nápravě - viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90, což však není případ nyní projednávané věci). Argumentaci městského soudu opřenou o tuto judikaturu nicméně stěžovatel nepovažuje za přílehlavou, jelikož jeho úmyslem nebylo brojit proti výsledkům kontroly, ale právě

proti kontrole jako takové. Ta již nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být. Posledně uvedené tvrzení stěžovatele Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje, nerozporoval je ostatně ani městský soud.

[23] Zároveň lze stěžovateli přitakat i v tom, že jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného skutečně směřovala právě proti postupu v rámci provádění kontroly (nikoli proti jejím výsledkům), neboť stěžovatel spatřoval nezákonnost provedené kontroly zejména v tom, že kontrolu provedly přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu (nikoliv kontrolní orgán) a že tyto osoby nadto neměly pověření ke konkrétní kontrole (ale pouze všeobecně); to ostatně reflektoval sám městský soud, což i explicitně vyjádřil v závěru str. 4 napadeného rozsudku.

[24] Stěžovatel na podporu své argumentace o existenci zásahu, spočívajícího v nezákonném postupu při kontrole, odkazuje na judikaturu zdejšího soudu týkající se daňové kontroly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, a ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55). Z ní, mimo jiné, skutečně vyplývá, že zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Zároveň se zde podává, že v řízení o zásahové žalobě je jeho předmětem daňová kontrola *per se* (tedy kontrola sama o sobě, jako taková) a soud tak v tomto řízení posuzuje, zda byla kontrola prováděna způsobem, který (1) do právní sféry kontrolovaného zasáhl toliko (2) v souladu se zákonem. Z uvedeného je tedy zcela zřejmé, že i kdyby postup kontrolujícího nebyl v souladu se zákonem, avšak nijak by do právní sféry kontrolovaného nezasáhl, nemůže se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. jednat. Uvedený závěr potvrzuje též rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 – 28, dle něhož „*samotným vyhotovením kontrolního protokolu o kontrolních zjištěních (i kdyby byly založeny na základě stěžovatelem namítané nesprávné metodiky) ještě nedochází k žádnému zkrácení stěžovatele na jeho právech.*“ Ačkoliv se citovaný rozsudek zabývá kontrolním zjištěním (které není v nyní projednávané věci tvrzeným zásahem), podstata problému je s danou věcí zcela shodná: i pokud by výsledků kontroly bylo dosaženo v rozporu se zákonem, nemůže se jednat o nezákonný zásah, jestliže by tím (tj. kontrolou jako takovou) do práv kontrolovaného nebylo nijak zasaženo).

[25] V nyní projednávaném případě je tedy třeba zodpovědět zásadní otázku, a sice zda samotnou kontrolní jízdu přizvaných osob, kterou byla kontrola zahájena, mohlo vůbec dojít k jakémukoli přímému zásahu do právní sféry, respektive do veřejných subjektivních práv stěžovatele (bez ohledu na zákonnost takového kontrolního postupu).

[26] Stěžovatel sice odkazuje na přístup soudů k nezákonnému zásahu ve vztahu k daňové kontrole, je však třeba si uvědomit zásadní odlišnosti daňové kontroly a předmětné kontrolní jízdy. V případě provádění daňové kontroly totiž kontrolovaného tíží řada povinností, které jej reálně omezují a skutečně tak mohou podle okolností zasáhnout i do jeho právní sféry. Kontrolovaný daňový subjekt je totiž, mimo jiné, povinen zajistit vhodné místo a podmínky k provádění daňové kontroly, poskytnout nezbytné informace o vlastní organizační struktuře, o pracovní náplni jednotlivých útvarů, o oprávněních jednotlivých zaměstnanců nebo jiných osob zajišťujících jeho činnost a o uložení účetních záznamů a jiných informací (to neplatí pro nepodnikající fyzické osoby), předložit důkazní prostředky prokazující jeho tvrzení, umožnit jednání s kterýmkoliv svým zaměstnancem nebo jinou osobou, která vykonává jeho činnosti, nezatajovat důkazní



pokračování

prostředky, které má k dispozici, nebo o nichž je mu známo, kde se nacházejí (srov. § 86 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Naproti tomu v případě kontrolní jízdy kontrolovaného žádné povinnosti (odvozené od tohoto kontrolního úkonu) netíží, osoby provádějící kontrolní jízdu od kontrolovaného ničeho (nad rámec běžného poskytnutí služby) nevyžadují. Kontrolovaná osoba ani netuší (a v zájmu dosažení účelu kontroly by ani tušit neměla), že kontrolní jízda probíhá. Pouze za simulace jízdy s „běžným“ zákazníkem je totiž možné dobrat se poznatků, odrážejících každodenní realitu při provozování dané taxislužby. Je tedy zřejmé, že stěžovatelem odkazovaná judikatura, vztahující se k daňové kontrole coby potenciálnímu nezákonnému zásahu, není v kontextu nyní projednávané věci přílehlavá. Současně nelze přehlédnout, že stěžovatel sice opakovaně tvrdí, že se v rámci kontrolní jízdy musel podrobit postupům a úkonům kontrolujícího orgánu, tyto však nikterak nekonkretizoval, přičemž ani z obsahu spisové dokumentace nevyplývá, že by k něčemu takovému mělo dojít.

[27] Důvody zamítnutí zásahové žaloby přitom byly městským soudem vystavěny na zcela shodném závěru, že stěžovatelem „*tvrzené vady kontroly, spočívající v nedostatku oprávnění figurantů provést kontrolu, nemohly negativně zasáhnout do právní sféry žalobce*“ (stěžovatele), neboť „*žalobce (stěžovatel) o samotné kontrolní činnosti figurantů vůbec nevěděl, a tím spíše ani nemohl vědět o tvrzených právních nedostatcích jejich formálního pověření ke kontrole.*“ Dle názoru městského soudu „*[j]e tak zřejmé, že sama účast figurantů při kontrole či tvrzené nedostatky jejich formálního pověření ke kontrole se v právní sféře žalobce přímo neprojeví.*“ (str. 5 napadeného rozsudku). Jelikož argumentace stěžovatele tento závěr městského soudu nevyvrací (stěžovatel opakovaně vznáší výhrady proti zákonnosti provádění kontroly), lze tento názor městského soudu zcela aprobovat.

[28] S ohledem na vše výše uvedené, již nebylo nutné se dále zabývat věcnými argumenty stěžovatele, tedy tím, zda byla kontrola zahájena v souladu s kontrolním řádem, z důvodu využití přízvaných osob, na základě jim vystavených pověření. Přesto lze v tomto ohledu toliko nad rámec potřebné argumentace alespoň poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, na který ve svém vyjádření odkazoval žalovaný.

[29] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jí rozsudkem zamítl.

[30] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2019

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu