



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Ing. Růžena Dostálová**, místem podnikání Karlovice 251, zastoupená Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2021, č. j. 6 A 98/2018 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v kontrole uskutečněné odborem dopravních agend žalovaného 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 Ing. O. N., byla prováděna při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle § 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. K účasti na kontrole byly přizvány také pověřené osoby, zaměstnankyně hlavního města Prahy.

[2] Městský soud ve shora označeném rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) konstatoval, že tvrzený zásah není nezákonný a žalobu zamítl. K tomu uvedl, že použití institutu přizvané osoby bylo nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. Pro naplnění účelu kontroly bylo třeba zachovat určitou míru anonymity, kterou na rozdíl od kontrolních pracovníků žalovaného zaručovaly právě přizvané osoby. V kontrolním řádu nikde není stanoveno, že by přizvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím, proto soud neshledal nezákonným postup, při kterém přizvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily zjištění, ke kterým byly pověřeny. V opačném případě by přizvané osoby bez účasti kontrolující osoby nemohly provádět třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Z protokolu o kontrole je patrné, že vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník a to ještě za účasti Policie ČR a dalšího pracovníka žalovaného. Městský soud proto neshledal důvodným ani tvrzení žalobkyně, že přizvané osoby nemohly provádět kontrolní jízdu a kontrolní nákup, protože tyto úkony mohl vykonávat pouze kontrolující.

[3] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku 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.

[4] Ohledně námítky, že přizvané osoby k přizvání na konkrétní kontrole žalobce neměly žádné pověření, městský soud uvedl, že z pověření je patrné, že přizvané osoby byly oprávněny provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, i to, jaké úkony byly oprávněny 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 budou pověřené osoby přizvány.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení městskému soudu.

[6] Stěžovatelka má za to, že městský soud nesprávně vyhodnotil skutečnosti, které činila spornými. Namítala totiž, že nezákonné bylo zahájení kontroly přizvanou, nikoliv kontrolující osobou. Pokud tedy bylo nezákonné zahájení kontroly, musí být nezákonná i kontrola samotná. Odkaz městského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu není přiléhavý, neboť Nejvyšší správní soud v něm nevyslovil, že by kontrola podle kontrolního řádu mohla být zahájena přizvanou osobou. Městský soud také nehodnotil, zda žalovaný prokázal účelnost účasti přizvaných osob na kontrole. Ze způsobu fungování aplikace UBER je přitom zjevné, že stěžovatelka nemohla vědět, že si jízdu objednala kontrolující osoba. Stěžovatelka následně zopakovala, že dle jejího názoru může kontrolu zahájit pouze kontrolující osoba, nikoliv přizvaná osoba. Nadto dle stěžovatelky může

pokračování

přizvaná osoba plnit úkoly, k nimž byla přizvána, pouze společně s kontrolující osobou, neboť je to pouze kontrolující osoba, kdo je oprávněn provádět kontrolu podle kontrolního řádu. Stěžovatelka také zopakovala, že se přizvané osoby neprokázaly žádným zákonným způsobem. Neměly ani pověření ke konkrétní kontrole. Závěr krajského soudu o tom, že konkrétní pověření není potřeba, není správný.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na svá předchozí vyjádření a na odůvodnění napadeného rozsudku, které dle žalovaného vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a žalovaný se s ním plně ztotožňuje.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost **není důvodná** [§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.].

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že již vícekrát rozhodoval ve skutkově obdobných případech, v nichž týž advokát, jako je nynější zástupce, za jiné klienty podával argumentačně obdobné kasační stížnosti (např. rozsudek ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 - 52, ze dne 18. 7. 2018 10 As 162/2018 - 30, nebo ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36). V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud vždy výslovně potvrdil závěry městského soudu ohledně možnosti přizvané osoby provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího. V intencích těchto závěrů posoudil Nejvyšší správní soud i tuto kasační stížnost.

[11] Jde-li o stěžovatelkou vznesené výtky, Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že je městský soud posoudil správně. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s jeho závěry, které jsou navíc opřeny o judikaturu zdejšího soudu a též o praxi městského soudu. V podrobnostech lze tedy odkázat na rozsudek městského soudu.

[12] V posuzované kauze byla kontrola zahájena dne 16. 5. 2018 v 10:00 hodin v Praze 1, Národní tř. 41, a to prvním z úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole. Nástup cestujících na Národní třídu a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“)] tedy byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy obě přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pak pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla.

[13] Již z prostého znění kontrolního řádu je patrné, že umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu totiž *kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu*. Dle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, *mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění* (zvýraznění doplněno). Kontrolní řád pak v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Dle § 6 odst. 3 *se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě [...] řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu*.

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že 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. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1). 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 třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.

[15] Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle své libosti. 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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“)). Rozhodnutí, zda a jaké osoby a k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na úvaze kontrolního orgánu vycházející ze smyslu a účelu konkrétní kontroly a podmínek, za nichž pravděpodobně proběhne. 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). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný podle vzhledu či jména nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4).

[16] Pro tento závěr svědčí i další ustálená judikatura, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS; ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 31/2007 - 87; ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016 - 40; ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016 - 22, poslední tři ve věci EURO TAXI HATĚ). Byť to bylo i ve vztahu k jiné zákonné úpravě, poselství tohoto ve vztahu k povaze kontroly taxislužby logického názoru zůstává zachováno i v nynější situaci, kdy se na činnost veřejné zprávy vztahuje kontrolní řád z roku 2012. Nelze opomenout, že přizvané osoby samozřejmě musí – podobně jako úřední osoby – skýtat záruku nepodjatosti (§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek ze dne 11. 8. 2010, č. j. 2 As 60/2010 - 113, bod 25] a mají být věrohodné (již zmíněný rozsudek č. j. 2 Afs 104/2005 - 81). V tomto směru ovšem stěžovatelka v celém řízení nic nenamítala.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že přizvané osoby jsou oprávněny učinit i úkon, kterým se zahajuje kontrola podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o kontrole, a to i samostatně, je-li to nezbytné pro naplnění účelu kontroly, zejména k eliminaci povědomí kontrolované osoby o tom, že může být její činnost předmětem kontroly.

[18] 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

Nejvyššího správního soudu musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Nelze však 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 s pomocí mobilních aplikací typu UBER či poskytují jiné obdobné služby charakteru taxislužby.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovaný byl sice v řízení zastoupen advokátem, avšak Nejvyšší správní soud s ohledem na povahu a rozsah řízení o žalobě a kasační stížnosti shledal, že se nejedná o náklady řízení, které by žalovanému vznikaly nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu