

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **LUCKY TAXI s. r. o.**, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, zastoupené Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 14 A 59/2018 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala vyslovení nezákonnosti zásahu, který vymezila jako kontrolu provedenou vůči ní *„Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend, která byla zahájena dne 26. 1. 2018 v 10:10*

hod., v místě: Opatovická 7, Praha 1 a ukončenou posledním kontrolním úkonem dne 30. 1. 2018, a kterou formálně provedl Mgr. J. D. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole č. T/20180126/1/De ze dne 30. 1. 2018". Kontrola ověřovala plnění povinností žalobkyně podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy. Porušení zákona a zároveň zkrácení svých práv žalobkyně spatřovala v tom, že kontrolní jízdu, po níž teprve následovalo předložení pověření ke kontrole žalobkyni, provedly namísto kontrolního pracovníka žalovaného přizvané osoby. Tyto osoby navíc neměly pověření ke konkrétní kontrole žalobkyně.

[2] Městský soud zamítl žalobu v záhlaví označeným rozsudkem. Byť lze kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu považovat za zásah do práv kontrolované osoby, a to zejména v možném porušení práva na ochranu vlastnictví a práva podnikat, pro vyhovění zásahové žalobě by musely být kumulativně splněny ještě další podmínky - žalobce musí být přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech a zásah musí být nezákonným. Soud zdůraznil, že porušení objektivního práva při zahájení a provádění kontroly nemůže být samo o sobě důvodem pro vyhovění žalobě, pokud se nijak přímo neprojevilo v právní sféře žalobkyně. Aby mohl být kontrolní postup nezákonným zásahem, musí vykazovat určité „*kvalifikované*" vady. Žalobkyně však žádné takové vady kontroly netvrdila. Městský soud v postupu žalovaného neshledal žádné prvky svévole či šikanózního jednání vůči žalobkyni, kontrolní úkony nepřekročily smysl a účel kontroly. Účast pověřených osob (figurantů) či nedostatky v jejich pověření se tudíž v právní sféře žalobkyně nijak negativně neprojevily. Nadto městský soud konstatoval, že průběh kontroly, kdy vlastní kontrolní jízdu absolvovaly přizvané osoby, které žalobkyně neznala, a kontrolní pracovník žalovaného provedl až vlastní kontrolu, nelze považovat za nezákonný. Městský soud neshledal ani namítané vady v pověření přizvaných osob, které z povahy věci nemůže být vystaveno vždy pro jedinou a konkrétní kontrolní jízdu, neboť žalovaný dopředu neví, kterého řidiče taxislužby bude v konkrétní den kontrolovat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.").

[4] Namítla, že městský soud nepochopil podstatu její žaloby a vůbec neposuzoval, zda mohou přizvané osoby zahájit kontrolu provedením kontrolního úkonu. Stěžovatelka trvala na tom, že zahájit kontrolu mohou pouze kontrolní pracovníci, nikoli přizvané osoby. Přizvané osoby pochopitelně mohou svými znalostmi či zkušenostmi přispět k dosažení účelu kontroly, nelze je však pověřovat prováděním jednotlivých kontrolních úkonů. Nezákonné zahájení kontroly způsobuje její nezákonnost jako celku, přičemž negativní zásah do práv kontrolované osoby v takovém případě nastává z povahy věci. Zahájení kontroly někým, kdo k tomu není oprávněn, považovala stěžovatelka za „*kvalifikovanou*" vadu kontroly, která z ní dělá nezákonný zásah. Stěžovatelka nebyla

povinna označit konkrétní veřejné subjektivní právo, do něhož nezákonná kontrola zasáhla. Přizvané osoby nemohou provádět kontrolní úkony v tom rozsahu, jako se to stalo v jejím případě. Tyto osoby totiž fakticky provedly celou kontrolu, žalovaný pouze převzal jejich zjištění. Závěr městského soudu, že vlastní kontrolu provedl kontrolní pracovník žalovaného, je v rozporu s obsahem spisu. Za chybný označila stěžovatelka též argument městského soudu, že kontrolovaná osoba by neměla kontrolující osoby znát.

[5] Přizvané osoby neměly konkrétní pověření ke konkrétní kontrole stěžovatelky. Kontrolní spis obsahuje pouze obecné pověření přizvaných osob k provádění úkonů v určitém období. Přizvaná osoba by však podle stěžovatelky měla mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření od konkrétního kontrolního orgánu. Žalovaný má bezesporu vypracovaný plán kontrol, podle něhož může jednotlivá pověření udělovat.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kontrola stěžovatelky byla provedena v souladu se zákonem. Žalovaný jen využil zákonné možnosti přizvat ke kontrole další osoby, což v tomto případě bylo účelné, jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 – 39. Kontrolovaný řidič by neměl vědět, že přepravuje kontrolní pracovníky. Při počtu zaměstnanců žalovaného by byli všichni kontrolní pracovníci po krátké době pražským řidičům taxislužby známi. Stěžovatelka navíc používá aplikaci, která vyžaduje registraci uživatele pod jménem a příjmením, což anonymitu zákazníka vylučuje. Argumentaci stěžovatelky žalovaný považoval za účelovou. Přizvané osoby pouze osvědčovaly faktický průběh kontroly, žádné pravomoci kontrolního orgánu nevykonávaly. Jejich roli žalovaný přirovnal ke svědkům. Dále zdůraznil, že stěžovatelka nenamítla například rozpor mezi záznamem z kontroly vyhotoveným přizvanými osobami a faktickým průběhem kontroly. V závěru žalovaný poukázal na to, že Nejvyšší správní soud již zamítl řadu obdobných kasačních stížností.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Předně nelze stěžovatelce přisvědčit, že by městský soud nevypořádal námitku, kterou stěžovatelka považuje za stěžejní. Městský soud dospěl k závěru, že posouzení otázek týkajících se oprávnění přizvaných osob při kontrole a jejich pověření není v posuzovaném případě relevantní, neboť případný nedostatek oprávnění přizvaných osob nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. Dále pak (spíše na okraj) konstatoval, že výtky vůči zahájení a provádění kontroly nejsou důvodné, neboť přizvané osoby mohou v souladu se zákonem zahájit kontrolu a nepotřebují pověření k provedení konkrétní jízdy, přičemž odkázal na relevantní judikaturu. Je tedy zřejmé, že úlohu a oprávnění přizvaných osob při kontrole městský soud nepominul.

[10] Každá kontrola samozřejmě představuje zásah do ústavně zaručených práv kontrolované osoby, a to přinejmenším práva na ochranu její svobodné sféry (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy). Soudy jsou přitom povinny poskytnout základním právům a svobodám ochranu (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, č. 735/2006 Sb. NSS, a v obdobné věci též rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29). Ne každý zásah do ústavně zaručeného základního práva představuje jeho porušení. Bylo tedy namístě posoudit, zda v případě stěžovatelky probíhala kontrola v souladu se zákonem, což ostatně městský soud učinil (byť nad rámec podle svého názoru nutného rozsahu odůvodnění).

[11] Podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), je kontrola „*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*.“ Podle § 6 téhož zákona „*(1) Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen ‚přizvaná osoba‘). (2) Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. (3) Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.*“

[12] Stěžovatelka spatřuje porušení svých práv pouze v údajném nedodržení formálních pravidel pro zahájení kontroly (tj. nedodržení objektivního práva), což podle ní samo o sobě způsobuje, že celá kontrola je nezákonným zásahem do práv kontrolované osoby. Městský soud přitom stěžovatelce logicky vysvětlil, že zásah do jejích práv by musel mít nějakou konkrétní podobu a určitou intenzitu. V daném případě přizvané osoby nečinily žádné excesivní úkony, které by se práv stěžovatelky dotkly výrazněji než jakákoliv jiná standardní kontrola. Byť formálně vzato prvním kontrolním úkonem zahájily kontrolu, chovaly se při kontrolní jízdě stejně jako kterýkoliv jiný zákazník. Táže-li se stěžovatelka, co jiného by se v její právní sféře projevilo více než formálně nesprávné zahájení kontroly, bylo by to například excesivní (nebo dokonce šikanózní) jednání kontrolujících či přizvaných osob – například úkony, které nejsou pro splnění účelu kontroly nezbytné (vyžadování dokladů pro věc irelevantních), či provádění kontroly nepřiměřeně dlouhou dobu. Ze správního spisu ani ze stěžovatelčiných tvrzení však nevyplývá, že by k takovému excesu došlo.

[13] Nejvyšší správní soud krom toho již v řadě skutkově podobných případů, kdy vystupoval jako zástupce stěžovatelů stejný advokát jako v nyní projednávané věci, dospěl na základě obsahově stejných kasačních námitek k závěrům, že přizvaná osoba může vykonávat kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (např. rozsudky ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 26, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, ze dne 1. 11. 2018, č. j. 6 As 227/2018 – 35, nebo ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 259/2018 – 35). Se stěžovatelkou lze

souhlasit v tom, že kontrolu jako celek může provádět pouze kontrolní orgán. V zájmu dosažení účelu kontroly (např. proto, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, a tudíž byl řádně zjištěn skutkový stav) však může k účasti na kontrole využít přizvanou osobu. Ta nemůže provést celou kontrolu, je však oprávněna činit jednotlivé kontrolní úkony. Pokud by mohla kontrolní úkony činit pouze za přítomnosti kontrolující osoby, mělo by smysl přizvávat jen znalce, tlumočníky a podobné osoby. Přizvané osoby by bez účasti kontrolující osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, které jsou jedním z úkonů, při nichž jsou tyto osoby nejčastěji využívány. Nejvyšší správní soud tedy připouští, že přizvané osoby mohou provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího, což je potřebné k dosažení účelu kontroly, neboť přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na citovaná rozhodnutí.

[14] Nedůvodné jsou též námitky stěžovatelky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Podle § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu sice má pověření formu písemného pověření k *jednotlivé* kontrole, toto ustanovení se však vztahuje na kontrolující, nikoli přizvané osoby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Ve vztahu ke kontrolám řidičů taxislužby nicméně nelze z povahy věci požadovat, aby bylo každé pověření přizvané osoby vyhotoveno pro konkrétní kontrolu. Parametry plánované kontroly (místo, čas, osobu kontrolovaného a jeho vozidlo) na úseku silniční dopravy totiž nelze předvídat, a to zejména, jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí přepravní služby přes mobilní aplikace typu Uber (viz rozsudek č. j. 1 As 175/2018 – 26). V případě kontrolujících osob tento problém nevyvstává, jim se vydává pověření ve formě průkazu [§ 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu ve spojení s § 34 odst. 5 zákona o silniční dopravě]. S vydáním průkazu přizvané osobě však kontrolní řád nepočítá, a proto lze v jejich případě akceptovat obecněji formulované pověření.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu