

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Ladislava Derky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. Š.**, s místem podnikání Na Hroudě 3325/29a, Praha 10, zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, čj. 11 A 198/2017-26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je řidičem využívajícím aplikaci Uber. Žalovaný jako orgán státního dozoru v silniční dopravě podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, kontroloval, zda žalobce dodržuje zákon o silniční dopravě a vyhlášku Ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „vyhláška“).

[2] Provedení kontroly napadl žalobce žalobou proti nezákonnému zásahu, neboť byl přesvědčen, že ho kontrolovaly neoprávněné osoby. Kontrolní úkony totiž z velké

části provedly přizvané osoby, a nikoliv osoba kontrolující. Takový postup zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), podle žalobce neumožňuje. Přizvané osoby navíc neměly pověření ke konkrétní kontrole žalobce, ale pouze všeobecné pověření k provádění kontrol.

[3] Městský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl, neboť tvrzený zásah neshledal nezákonným. Právní úprava umožňuje, aby kontrolní jízdu provedly pověřené osoby, a jejich skutková zjištění mohou být podkladem pro uložení sankce. Jednotlivé úkony v rámci kontroly může přizvaná osoba vykonávat i samostatně bez přítomnosti kontrolující osoby a není nutné, aby přizvané osoby měly individuální pověření ke každé konkrétní kontrole.

II. Shrnutí kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl včas podanou kasační stížností rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval svou žalobní argumentaci s tím, že ji městský soud nesprávně posoudil. Kontrolu žalobce provedly přizvané osoby. Z kontrolního řádu však vyplývá, že pravomoc provádět kontrolu má pouze kontrolní orgán, který může ke kontrole pověřit fyzickou osobu za přesně daných podmínek. Účel přizvaných osob je, aby svými odbornými znalostmi či zkušenostmi přispěly k dosažení kontrolního účelu, nikoliv aby vykonávaly kontrolní úkony.

[6] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s argumentací městského soudu. Kontrola byla provedena v souladu se zákonem a do práv stěžovatele nezasáhla. Kontrolní řád umožňuje účast přizvané osoby i za účelem dosvědčení faktického průběhu kontroly, což potvrzuje i komentářová literatura. Při kontrole řidičů či dopravců je pro naplnění účelu kontroly nezbytné, aby kontrolovaný dopředu nevěděl, že je kontrolován. Proto jsou využívány externí přizvané osoby. Aplikace Uber vyžaduje, aby se osoba objednávající vůz zaregistrovala, její totožnost tak řidič předem zná. Pokud by kontrolní orgán využíval neustále tytéž osoby zařazené do kontrolního orgánu, postrádala by kontrola smysl. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81. Žalovaný závěrem navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal žalovanému náhradu nákladů řízení, neboť projednávaná věc není obvyklou náplní výkonu pracovních činností zaměstnanců žalovaného.

[7] Stěžovatel k vyjádření žalovaného zaslal repliku, ve které uvedl, že nezpochybňuje obecnou možnost kontrolních orgánů provádět kontroly, ale považuje za nezákonnou kontrolu ve svém případě. Zopakoval argumentaci, že přizvané osoby nemohou vykonávat úkony svěřené kontrolní osobě, např. zahájit kontrolu. Kontrolní orgány nemohou obcházet své zákonné povinnosti účelovou argumentací, že mají nedostatek kontrolních pracovníků a musí je nahrazovat externími pracovníky – přizvanými osobami. Je povinností orgánů veřejné moci zajistit si dostatek kontrolních pracovníků. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS nepovažuje stěžovatel za přiléhavý, neboť se jednalo o jiný

typ kontroly podle jiné právní úpravy. K návrhu žalovaného na přiznání náhrady nákladů řízení stěžovatel uvedl, že s ním nesouhlasí, a v této souvislosti odkázal na judikaturu NSS.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná (§ 102 a násl. s. ř. s.) a splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), NSS proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[9] NSS úvodem připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, dle které je stěžovatel povinen v kasační stížnosti uvést, z jakých důvodů napadá rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu. Konkretizaci kasačních námitek nelze nahradit pouhým (z převážné části doslovným) zopakováním námitek uplatněných v žalobě, jak to učinil stěžovatel. NSS v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozsudek městského soudu, který se k žalobním bodům stěžovatele vyjádřil a vypořádal je.

[10] NSS zároveň upozorňuje, že již rozhodoval ve skutkově obdobných případech, v nichž zástupce žalobce podával ve věci jiného účastníka téměř shodné kasační stížnosti. Jedná se o rozsudky ze dne 22. 5. 2018, čj. 8 As 35/2018-52, a ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018-29. V obou rozsudcích NSS potvrdil závěry městského soudu ohledně možnosti přizvané osoby provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího. Od těchto závěrů se NSS v nyní projednávaném případě nemá důvod odchýlit, a proto pouze stručně konstatuje svůj postoj k projednávané věci, který se shoduje s postojem městského soudu.

[11] Skutkový stav v projednávané věci není sporný, stejně tak ani skutečnost, že žalovaný musel postupovat v souladu s kontrolním řádem (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004-53, č. 852/2006 Sb. NSS). Jedinou otázkou, kterou stěžovatel vznáší v žalobě i kasační stížnosti, je rozsah pravomocí přizvaných osob a jejich možné použití při kontrole.

[12] Kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 6 A 99/2002-52, č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005, a ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134, č. 1067/2007 Sb. NSS). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyhlášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS).

[13] Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy 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 pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla.

[14] Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Podle § 3 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.* Dle odst. 2 téhož ustanovení platí, že pokud navazuje *na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.* Kontrolní řád dále 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. Podle § 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*.

[15] NSS souhlasí se stěžovatelem, 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. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřípustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.

[16] Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. 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 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. 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 nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu).

[17] Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2.

pokračování

11. 2005, čj 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, čj. 9 As 31/2007-87, ze dne 13. 9. 2016, čj. 6 As 159/2016-40, ze dne 26. 10. 2016, čj. 1 As 254/2016-39, a ze dne 14. 6. 2017, čj. 5 As 305/2016-22). Použitelnost těchto názorů zůstává zachována i v nynější situaci, kdy se na činnost veřejné zprávy vztahuje kontrolní řád z roku 2012. Přizvané osoby samozřejmě nemohou – podobně jako úřední osoby – být podjaté [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek ze dne 11. 8. 2010, čj. 2 As 60/2010-113, bod 25] a nevěrohodné (již cit. rozsudek č. 1083/2007 Sb. NSS). V tomto směru ovšem stěžovatel nic nenamítal.

[18] Nedůvodné jsou též výtky stěžovatele ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle NSS musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Avšak nelze 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 přes mobilní aplikace typu Uber.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, NSS při přezkumu napadeného rozhodnutí městského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch; při úvaze, zda náklady vzniklé v souvislosti s řízením o kasační stížnosti byly žalovaným vynaloženy důvodně, vyšel NSS z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dovozují, že orgány veřejné moci disponují dostatečným materiálním a personálním vybavením a jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Tytéž závěry zopakoval Ústavní soud vícekrát i ve své následné judikatuře, ke stejným závěrům opakovaně dospěla i judikatura zdejšího soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 2 Aos 2/2012-37, nebo ze dne 24. 8. 2106, čj. 2 As 217/2016-26). Žalovaný má dostatečné vybavení, aby byl schopen kvalifikovaně hájit zákonnost svého postupu při výkonu kontroly bez externí pomoci. Náklady žalovaného vzniklé v souvislosti s řízením o kasační stížnosti proto NSS nepovažuje za důvodně vzniklé.

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

V Brně dne 26. července 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu