

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Drivers 4 Drivers s.r.o.,** se sídlem Harmonická 1384/13, Praha 5, zastoupená Mgr. Ing. 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 proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 14 A 58/2018 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

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

Odůvodnění:

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobkyně zabývající se přepravou osob typu taxislužby domáhala ochrany před nezákonným zásahem. Dožadovala se, aby soud určil, že kontrola, kterou žalovaný zahájil vůči žalobkyni dne 22. 1. 2018 v 10:37 hod. (na adrese Rytířská 2, Praha 1) a ukončil posledním kontrolním úkonem dne 23. 1. 2018 (protokol o výsledku kontroly č. T/20180122/2/Ne), byla nezákonná. K účasti na kontrole byly přizvány dvě zaměstnankyně hlavního města Prahy jako pověřené osoby. Kontrolní jízda byla objednána přes aplikaci Uber.

[2] Městský soud ve shora označeném rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) konstatoval, že tvrzený zásah není nezákonný a žalobu zamítl. Nejdříve posoudil podmínky důvodnosti žaloby podané dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy zda posuzovaná kontrola představovala zásah správního orgánu do práv žalobkyně. Ačkoliv soud konstatoval, že zásah byl proti žalobkyni zaměřený, neshledal, že by byla žalobkyně tímto zásahem přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech, přestože tvrdila, že takové zkrácení spatřuje v nedodržení zákonných požadavků na zahájení a provádění kontroly. Z obsahu žaloby tak bylo patrné, že žalobkyně nerozlišovala mezi tvrzeními týkajícími se zkrácení na svých (subjektivních) právech a tvrzeními ohledně (objektivní) nezákonnosti provedené kontroly. Dle soudu však pouhé porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nemůže postačovat ke splnění podmínky „zkrácení na právech“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Aby byl určitý kontrolní postup považován za nezákonný zásah, musel by postup kontrolního orgánu obsahovat určité „kvalifikované“ vady, ty však žalobkyně nenamítala a nelze na ně usuzovat ani ze správního spisu. Žalobkyně spatřovala nezákonnost kontroly zejména v tom, že ji provedly přizvané osoby (a nikoli kontrolní orgán), a navíc bez konkrétně vymezeného pověření. Kontrolní jízda nijak žalobkyni neomezila ani do jejích subjektivních práv nezasáhla, neboť přizvané osoby neprováděly žádné faktické úkony, které by se vymykaly standardnímu průběhu jízdy, a žalobkyně nemusela činit žádné úkony, které by nečinila při jízdě s „běžným“ zákazníkem. Zasáhnout do právní sféry žalobkyně mohl až následný postup správních orgánů učiněný na základě skutkových zjištění přizvaných osob. Městský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že samotná kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobkyní tvrzené nezákonnosti nespadají do okruhu „kvalifikovaných“ vad (nepoukazují např. na svévoli, šikanóznost či zjevnou nepřiměřenost kontroly), které by hypoteticky mohly založit důvodnost zásahové žaloby. Výtky žalobkyně pouze míří na vady procesu zjišťování skutkového stavu žalovaným, jež by však mohly mít vliv pouze při napadení rozhodnutí o jejím potrestání.

[3] K věcným argumentům soud uvedl, že použití institutu přizvané osoby ve smyslu § 6 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), bylo zcela na místě, neboť smyslem kontroly bylo zjištění objektivního skutkového stavu, což se mohlo uskutečnit jedině za účasti osob, které nebyly žalobkyni známy jako osoby kontrolující. Kontrolní řád nestanoví povinnost přizvaných osob vystupovat vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím. Za nedůvodnou považoval soud také námitku žalobkyně, že jí nebylo předloženo pověření cestujících k provedení kontrolní jízdy, neboť právě takovým úkonem by došlo ke zmaření účelu kontroly. Obě přizvané osoby měly pověření k účasti na kontrole pro období od 5. 1. 2018 do 31. 12. 2018. K námitce, že pověření nebylo vystaveno na konkrétní kontrolu žalobkyně, soud dodal, že z logiky věci vyplývá, že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu ani vozidlo, pověření přizvaných osob tak nelze vystavit na konkrétní jízdu.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti zopakovala právní úvahy obsažené v žalobě. Nad rámec toho namítá, že městský soud posoudil zcela nesprávně právní otázku, když neshledal, že by zásahem došlo ke zkrácení jejích veřejných subjektivních práv. Dle stěžovatelky k takovému zkrácení mělo dojít nezákonným zahájením a prováděním kontroly, které se musela podrobit a jejíž postupy musela

akceptovat, v čemž spatřuje přinejmenším porušení svého práva na všeobecnou ochranu svobodné sféry své osoby. Napadené rozhodnutí je také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť městský soud se opomenul zabývat námitkou zahájení kontroly někým jiným než kontrolující osobou. Prakticky nejdůležitější část kontroly, její zahájení, vykonaly přizvané osoby, které k tomu nejsou zákonem zmocněny. Dle kontrolního protokolu kontrola započala prvním kontrolním úkonem, který neprovedla kontrolující osoba, ale osoby přizvané, v čemž stěžovatelka spatřuje právě onu nezákonnost, z které plyne zásah do jejích subjektivních veřejných práv. Kontrolující osoba kontrolu neprováděla v celém rozsahu, přebrala však závěry ze Záznamu z kontrolní jízdy přizvaných osob, a postavila je tak na roveň kontrolním zjištěním. Stěžovatelka nezpochybňuje, že by se osoba přizvaná nemohla kontroly účastnit, nemůže ji však zahájit. Zmínila § 6 kontrolního řádu, dle kterého lze přizvat fyzickou osobu ke kontrole v zájmu dosažení jejího účelu, z podstaty věci se bude jednat především o osoby se specifickými odbornými znalostmi a zkušenostmi, které mohou k dosažení cíle kontroly přispět. Dle stěžovatelky však tento institut nelze využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol. Navíc přizvané osoby neměly konkrétní pověření ke konkrétní kontrole. Podstatou žaloby tak byla otázka, kdo může legálně zahájit kontrolu podle kontrolního řádu. Na ni však městský soud dle stěžovatelky neodpověděl.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka v ní fakticky opakuje totéž, co uvedla již v žalobě. Podle žalovaného byla kontrola provedena v souladu se zákonem a k žádnému zásahu do práv žalobkyně nemohlo dojít. Stěžovatelčinu argumentaci považoval za účelovou. Kontrolní orgán institutu přizvaných osob využil, aby zajistil anonymitu kontrolní jízdy, a dosáhl tak účelu prováděné kontroly. Předmětná přepravní kontrola byla uskutečněna s řidičem, který pro zajištění přepravy zákazníků používá aplikaci Uber Pop, u níž je vyžadováno, aby se zákazník dopředu zaregistroval včetně vlastního jména a příjmení, což dopředu anonymitu zákazníka vylučuje, potažmo maří účel kontroly, jestliže by byla kontrola prováděna stále týmiž osobami organizačně zařazenými do kontrolního orgánu. Žalovaný dále uvedl, že přizvaná osoba musí od kontrolujícího orgánu dostat předem všechny nezbytné instrukce, aby byl dosažen smysl a cíl prováděné kontroly, přičemž důvodem přizvání je osvědčení faktického průběhu kontroly. Stěžovatelce nic nebránilo, aby namítala, že záznam z kontrolní jízdy nereflektoval její faktický průběh, což však neučinila. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Nejvyšší správní soud ověřil, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že co do právního posouzení podobnými kasačními stížnostmi podanými týmž zástupcem ve skutkově obdobných případech se zdejší soud zabýval nedávno např. v rozsudcích 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, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29, ve kterých shledal kasační stížnosti nedůvodnými. V nyní posuzované věci se Nejvyšší správní soud nemá důvod od závěrů

citovaných rozsudků odchýlit, proto dále pouze shrnuje stěžejní argumentaci a v podrobnostech odkazuje na jejich úplné znění.

[8] Námitce stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou spatřuje v tom, že se městský soud opomenul zabývat otázkou zahájení kontroly někým jiným než kontrolující osobou, Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku jasně vymezil, jaká jsou oprávnění pověřených osob, tj. že kontrolu nemusí provádět pouze spolu s kontrolující osobou a mohou samy učinit i kontrolní nákup. Z odůvodnění tak plyne, že pověřené osoby mohou kontrolu i zahajovat (viz první odstavec str. 7). Městský soud tento svůj závěr také dostatečně odůvodnil, když uvedl, že k provedení dostatečně efektivní kontroly slouží využití přizvaných osob, které nejsou kontrolovanému známy, a z tohoto důvodu se předpokládá, že kontrolovaná osoba o prováděné kontrole nebude vědět a zjištění budou zcela objektivní. Nejvyšší správní soud tak neshledal, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný.

[9] K námitce nezákonnosti zásahu, který měl spočívat v tom, že samotná kontrola již byla zahájena nezákonně (tedy přizvanou, a nikoliv kontrolující osobou), Nejvyšší správní soud uvádí, že i s touto námitkou se městský soud dostatečně vypořádal. V odůvodnění jasně uvedl, jaké podmínky musí být splněny, aby se žalobkyně mohla ochrany v procesním režimu dle § 82 s. ř. s. domáhat a zjistil, že u žalobkyně tyto podmínky naplněny nebyly. Nejvyšší správní soud tak v otázce nezákonnosti zásahu, shodně s městským soudem, odkazuje na svou ustálenou judikaturu, dle které by žalobkyně musela kumulativně splňovat podmínky stanovené v § 82 s. ř. s., aby se takové ochrany mohla domáhat; tedy musí být přímo (1. podmínka) zkrácena na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (5. podmínka) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012 – 20, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS a mnoho dalších, dostupné, jako i ostatní zde citované rozsudky, na www.nssoud.cz). Městský soud považoval za nesporné splnění podmínek 4. – 5., neshledal však, že by byla stěžovatelka zásahem přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech a provedená kontrola byla nezákonným zásahem, což následně ve svém odůvodnění pregnantně vysvětlil. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v obecné rovině lze za nezákonný zásah považovat i kontrolu, u které kontrolní orgán vybočil ze zákonných mezí méně excesivně, a tedy zásah do právní sféry kontrolované osoby je méně intenzivní. I tehdy totiž může dojít k porušení 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 České republiky). Základním právům a svobodám jsou soudy povinny poskytnout ochranu (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS, str. 3 až 7). Stěžovatelka však v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedla, jak mělo dojít nezákonným postupem k zásahu do její právní sféry, pouze zpochybnila zákonnost kontrolního postupu, konkrétně úkonu, jímž byla kontrola zahájena. Skutečnost, že žalobkyně nějaký úkon za nezákonný zásah označila, ještě neznamená, že se o takový zásah jedná a že je třeba proti němu poskytnout soudní ochranu ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 As 325/2015 – 31). Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje se závěry městského soudu, který žalobu dle § 82 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou pro nesplnění

podmínky přímého zkrácení stěžovatelky na jejích právech. Nad rámec nutného odůvodnění pak k otázce namítaných vad provedené kontroly uvádí následující.

[10] V posuzované kauze byla kontrola zahájena dne 22. 1. 2018 v 10:37 hod. (na adrese Rytířská 2, Praha 1), a to prvním z úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole (viz výše specifikovaný protokol o kontrole). Nástup cestujících v Rytířské ulici a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] 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.

[11] Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu „[k]*ontrola je 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*“.

[12] Podle § 6 odst. 1 kontrolního řádu „[k]*ontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen ‚přizvaná osoba‘)*“. Podle odst. 2 téhož ustanovení „[k]*ontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole*“ a podle odst. 3 „[p]*ráva 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*“.

[13] 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 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 třebas kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Výše uvedené tedy dopadá i na projednávanou kontrolu provedenou žalovaným u stěžovatelky, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 téhož zákona). Přizvané osoby tak kontrolu mohly i zahájit. Pro tento závěr svědčí i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016 – 40, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 – 39, ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016 - 22, nebo ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, publ. pod č. 1083/2007 Sb. NSS). Stěžovatelka dále rozporovala argumentaci městského

soudu, který odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, neboť v odkazovaném rozsudku nebylo výslovně sděleno, že by kontrola mohla být úkonem přizvané osoby i zahájena. Ačkoliv lze stěžovatelce přisvědčit, že soud ve výše uvedeném rozsudku takový závěr výslovně neuvedl, ze smyslu související soudem citované části tohoto rozsudku jednoznačně vyplývá, z jakého důvodu je efektivní, aby přizvané osoby kontrolu prováděly, potažmo tedy i zahajovaly. Nebylo by totiž logické ani efektivní, aby kontrolu zahájila osoba, která je již jako kontrolující osoba známá, a teprve poté by se na kontrole začaly podílet osoby přizvané. To lze ostatně dovodit i z rozsudků Nejvyššího správního soudu již vyjmenovaných v tomto odstavci (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, odstavce 12 až 19).

[14] Výtky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob jsou taktéž liché. 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. 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.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud žalobu desinterpretoval a k podstatě věci se nevyjádřil. Odůvodnění městského soudu je vyčerpávající, logicky strukturované a opřené o judikaturu tohoto soudu, takže lze na ní v podrobnostech odkázat. Ve skutkově obdobných případech, zastupovaných totožným advokátem jako v projednávané věci, dospěl na základě téměř co do obsahu identických kasačních stížností, k ustálenému závěru, že přizvaná osoba může vykonávat kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz rozsudky ze dne 22. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 - 52, odstavec 12; ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30, odstavce 10 až 15; ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, odstavce 11 až 17; a ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36, odstavce 11 až 16).

[16] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 31. října 2018

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu