

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **P. M.**, zastoupen 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 před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2018, č. j. 14 A 68/2018 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2018, č. j. 14 A 68/2018 - 22 (dále „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, který žalobce spatřoval v tom, že žalovaný u něj provedl kontrolu, kterou zahájil dne 14. 2. 2018 a ukončil dne 15. 2. 2018.

[2] Žalobce se v **žalobě** ze dne 1. 3. 2018 domáhal určení toho, že kontrola (zahájená dne 14. 2. 2018 a ukončená dne 15. 2. 2018) vůči němu provedená žalovaným byla nezákonná. Popsal, že formálně byla kontrola provedena Bc. J. H. (dále také jako „kontrolující"), při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován Protokol o kontrole ze dne 15. 2. 2018. Kontrola byla prováděná podle ustanovení § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě"), ve věci dodržování tohoto zákona v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy. Žalobce vyslovil názor, že kontrola byla zahájena a provedena nezákonně, neboť došlo k porušení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád"). Předmětnou kontrolu totiž má vykonávat pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil vydaným pověřením. Kontrole se mohou účasti i další fyzické osoby, které jsou přizvány, avšak z kontrolního řádu vyplývá, že pravomoc k provádění kontrol je svěřena pouze kontrolním orgánům, resp. jím pověřeným fyzickým osobám. V předmětné věci však kontrolu neprováděl kontrolující žalovaného, ale přizvané osoby (paní N., paní B. a paní H.), které prováděly první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě. Tyto přizvané osoby byly nadto předem úkolovány kontrolním orgánem, přičemž kontrolní orgán následně využívá rovněž i jejich Záznam z kontrolní jízdy, čímž podle žalobce povyšuje jejich zjištění na roveň zjištění kontrolující osoby. Došlo tedy k porušení kontrolního řádu, neboť v rozporu s tímto zákonem bylo využito těchto přizvaných osob k vlastnímu provádění kontroly. Účel tohoto institut je nadto jiný – podle stěžovatele zajistit účast odborníků na kontrolovanou problematiku. Kontrolní zjištění má kontrolní orgán činit prostřednictvím kontrolující osoby, nikoliv prostřednictvím přizvané osoby. V posuzované věci však i žalovaný přiznává, že kontrola byla zahájena nástupem cestujících – přizvaných osob, které jednaly samy – aniž by takové osoby k tomu měly pravomoc, která náleží kontrolnímu orgánu, resp. kontrolující osobě. Tyto přizvané osoby se nadto žalobci při zahájení kontroly neprokázaly žádným konkrétním pověřením k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce.

[3] Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** uvedl, že předmětnou kontrolu provedl žalovaný, byť žalobce namítá, že kontrola byla provedena figuranty, kteří k tomu neměli dostatečné zmocnění. Kontrola přitom představovala zásah správního orgánu zaměřený proti žalobci, avšak soud nedospěl k závěru, že by žalobce byl přímo zkrácen na svých právech. Soud se totiž neztotožnil s tím, že by žalobce byl dotčen pouze tím, že údajně nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly. Pouhé porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nemůže postačovat ke konstatování splnění podmínky zkrácení na právech ve smyslu ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). V posuzované věci soud nezjistil, že by postup žalovaného vůči žalobci dosáhl kvalifikované vady, která by odůvodňovala předmětnou žalobu. V provedení kontroly přizvanou osobou a nedostatečné pověření nelze podle soudu spatřovat znaky svévole, šikany či zjevně nepřiměřeného postupu žalovaného. Žalobcem tvrzené vady tedy nemohly vůbec zasáhnout do jeho práv. Do jeho právní sféry naopak může zasáhnout až následný postup správních orgánů učiněný na základě skutkových zjištění přizvaných osob. Samotné výsledky kontroly nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat jakékoliv jiné právní následky,

jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta. Kontrolní zjištění tedy rovněž nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Soud dále uvedl, že samotná účast přizvaných osob není v rozporu s kontrolním řádem, neboť jejich účast byla s ohledem na předmět kontroly zcela na místě, jelikož bylo nutné zajistit, aby kontrolu prováděly žalobci neznámé osoby. Kontrolní řád přitom nestanoví, že by přizvané osoby mohly svou činnost vykonávat pouze s kontrolujícím, proto není nezákonné, pokud přizvané osoby provedou kontrolní jízdu. Vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník, a to navíc za účasti městské Policie. Tyto osoby rovněž neměly před započetím jízdy žalobci předkládat příslušné pověření, neboť tím by došlo ke zmaření účelu kontroly. Příslušné pověření těchto osob je součástí spisu, přičemž soud uvedl, že nebylo nutné, aby pověření bylo vystaveno na každou konkrétní jízdu, jelikož v době vyhotovení pověření nemohl kontrolní orgán vědět, jaké konkrétní vozidlo a jaký konkrétní řidič taxislužby bude kontrolován. Ke stejným závěrům městský soud ostatně dospěl v rozsudku sp. zn. 11 A 169/2017, jehož správnost potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 As 35/2018.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost ze dne 20. 7. 2018. V doplnění ze dne 29. 8. 2018 uváděl, že ji podal z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasil s tím, že prováděním kontroly nebyl zkrácen na svých právech. Ke zkrácení na jeho právech došlo již tím, že s ním byla zahájena kontrola osobou, která vůbec nemá oprávnění tak učinit. Stěžovatel se takové kontrole musel podrobit, a není tedy pravdou, že by namítal pouze porušení zákona ohledně zahájení a provádění kontroly. Výkonem státní správy mimo rámec zákona zasáhl orgán veřejné moci do jeho osobní sféry. Provádění kontroly v rozporu se zákonem již z podstaty věci zasahuje do subjektivních veřejných práv. Stěžovatel v žalobě dostatečně uvedl, jak se nezákonný postup žalovaného projevil v jeho právní sféře. Závěry městského soudu odporují judikatuře Nejvyššího správního soudu. Zahájení kontroly neoprávněnými osobami představuje onu kvalifikovanou vadu, na kterou poukazoval městský soud. Stěžovatel se táže, co jiného by se mohlo více projevit v jeho právní sféře, než nezákonné zahájení kontroly. Proto považuje napadený rozsudek za zmatený, rozporný, a tudíž nepřezkoumatelný. Městský soud vůbec věcně nereagoval na námitku nezákonného zahájení kontroly. Zaměřil se pouze na možnost figurantů provádět jízdy. Z obsahu spisu jednoznačně vyplývá, že kontrola byla zahájena kontrolní jízdou, kterou provedly přizvané osoby. Nečinily úkony jako běžný zákazník, jak dovozuje městský soud, ale zahájily kontrolu, sepsaly záznam z jízdy a činily další úkony. Městský soud vůbec neodpověděl na otázku, zda figuranti mohli zahájit kontrolu. Jeho závěry, že figuranti neměli provádět žádné úkony vymykající se standardnímu průběhu podobných kontrol a vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník, jsou v rozporu se skutkovým stavem. Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že jeho argumentace je nepřiléhavá, neboť stěžovatel nerozporuje výsledky kontrolního procesu, nýbrž kontrolu jako takovou (její zahájení a provádění), konkrétně pak úkony provedené jinou než kontrolující osobou. 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, zejména pak úkon tak důležitý jako je zahájení kontroly. Zahájit kontrolu může pouze kontrolující osoba. Stěžovateli není zřejmé, z čeho

městský soud dovodil, že by mu kontrolující osoba byla známa, a proto kontrolní jízdu musely provést přizvané osoby. Podstatou žaloby bylo, že přizvaná osoba nemůže zahájit kontrolu. Nadto přizvané osoby v daném případě neměly konkrétní pověření k provedení kontroly. Nesouhlasil s městským soudem, že přizvané osoby lze pověřit i obecně a není nutné, aby byly pověřeny ke konkrétní kontrolní jízdě (resp. že to z logiky věci není možné).

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětná kontrola provedená u stěžovatele byla v souladu se zákonem, ustanovení § 6 kontrolního řádu umožňuje účast přizvané osoby, a to v zájmu dosažení účelu kontroly. Tento účel byl v projednávané věci spatřován v tom, že mělo dojít k minimalizaci rizika manipulace ze strany řidiče (stěžovatele), který neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky. Argumentaci stěžovatele vyhodnotil žalovaný jako účelovou, neboť se stěžovatel zjevně snaží vyvinit se z odpovědnosti za protiprávní jednání. Vysvětlil, že zaměstnává pouze několik kontrolních pracovníků, jejichž totožnost je vesměs osobám podnikajícím v osobní přepravě známa, tudíž provádění kontroly jejich prostřednictvím by postrádalo jakéhokoli smyslu. V předmětné věci se navíc jednalo o službu poskytnutou prostřednictvím aplikace Uber Pop, kdy dopředu dochází k odhalení identity poptávajícího. Přizvané osoby podle žalovaného dostaly adekvátní instrukce, jak mají během kontroly postupovat a na co se zaměřit. Využívání přizvaných osob při kontrole taxislužby proto žalovaný vyhodnotil jako zákonné a žádoucí. Nedošlo tak k žádnému přenesení pravomocí kontrolního orgánu, neboť přizvané osoby toliko osvědčí faktický průběh kontroly. Přizvané osoby protokol o kontrole nesepisují, pouze vyhotoví písemný záznam z kontrolní jízdy, která slouží jako jeden z podkladů. Ohledně samotných zjištění těchto přizvaných osob přitom stěžovatel ničeho neuvádí, ačkoli mu v tom nikdo a nic nebrání. Žalovaný v neposlední řadě poukázal na to, že obdobným námitkám uplatněným v typově stejných řízeních Nejvyšší správní soud nevyhověl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

[8] Námitce stěžovatele, podle níž se městský soud nezabýval otázkami ohledně úlohy a oprávnění přizvaných osob při kontrole, kasační soud nepřisvědčil. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je sice dána i tehdy, opomene-li soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. rozsudky ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), tak tomu však v posuzovaném případě není.

[9] Městský soud dospěl k závěru, že posouzení otázek týkajících se oprávnění přizvaných osob při kontrole a jejich pověření není v posuzovaném případě relevantní. Uvedl, že případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. Dále pak (dle městského soudu spíše okrajem) konstatoval, že výtky týkající se zahájení a provádění kontroly nejsou důvodné, neboť přizvané osoby mohou v souladu se zákonem zahájit kontrolu a nepotřebují pověření k provedení konkrétní jízdy. Odkázal zároveň i na relevantní judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2018, č. j. 8 As 35/2018 – 52).

[10] Z uvedeného je zřejmé, že vypořádání otázek ohledně úlohy a oprávnění přizvaných osob při kontrole, městský soud nepominul. Napadený rozsudek je tak přezkoumatelný.

[11] Pokud stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že vytýkané vady nemohly nijak zasáhnout do jeho práv, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, 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, a v obdobné věci též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29). Bylo tedy na místě posoudit, zda v případě stěžovatele probíhala kontrola v souladu se zákonem, což ostatně městský soud učinil, jak bylo uvedeno výše.
[12] Nejvyšší správní soud ovšem podotýká, že stěžovatel skutečně vyvozuje zásah do svých práv pouze z údajného nedodržení formálních pravidel pro zahájení a provádění kontroly (objektivního práva), což dle něj samo o sobě postačuje k zásahu do práv kontrolované osoby. Neuvádí však, jakým způsobem měla být jeho práva zasažena. Obecně konstatuje, že se tak stalo, když kontrola byla zahájena v rozporu se zákonem (jde o tzv. argumentaci kruhem). Městský soud naopak logicky vysvětlil, že zásah do práv stěžovatele by musel být intenzivnější, přičemž v daném případě přizvané osoby nečinily žádné excesivní úkony, které by se práv stěžovatele dotkly výrazněji, než jakákoliv jiná standardní kontrola. Byť formálně provedly kontrolní úkony, chovaly se při kontrolní jízdě stejně jako kterýkoliv jiný zákazník. Proto se nejednalo o žádný exces zasahující do práv stěžovatele. Táže-li se stěžovatel, co jiného by se v jeho právní sféře projevilo více než formálně nesprávné zahájení kontroly (osobami bez dostatečného pověření), bylo by to právě excesivní (nebo dokonce šikanózní) jednání kontrolujících či přizvaných osob - např. činění úkonů, které nejsou nezbytné (vyžadování předložit podklady pro věc irelevantní), či provádění kontroly nepřiměřeně dlouhou dobu (což by stěžovatele nedůvodně dlouho zdržovalo od jiných činností). Odůvodnění napadeného rozsudku tudíž není rozporné ani nesrozumitelné a vychází ze skutečností, které mají oporu ve správním spise.

[13] Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu „*kontrola 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.*“ Dle § 6 odst. 1 téhož zákona „*kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat*

fyzickou osobu (dále jen ‚přizvaná osoba').“ Podle odst. 2 téhož ustanovení *„kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole*“ a podle odst. 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.*“

[14] Nyní rozhodujícímu senátu je z úřední činnosti známo, že Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobných případech, zastupovaných totožným advokátem jako v projednávané věci, dospěl na základě co do obsahu stejných kasačních námitek 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, 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, či ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36). Kontrolu 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) může k účasti na kontrole využít přizvanou osobu. Ta nemůže provést celou kontrolu, je však oprávněna učinit jednotlivý kontrolní úkon. Nejvyšší správní soud tedy připustil, že přizvané osoby mohou provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího a že je to potřebné k dosažení účelu kontroly. Od těchto závěrů se Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě nemá důvod odchýlit, a proto na ně zcela odkazuje.

[15] Nedůvodné 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 ke kontrolující osobě, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle 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 totiž nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména, jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí a provozují přepravu přes mobilní aplikace typu Uber (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018 – 26).

[16] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ačkoli žalovaný měl v řízení úspěch, zdejší soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

pokračování

V Brně dne 1. listopadu 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu