

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: **Institut preventivní medicíny spol. s r.o.**, IČO: 04143574, se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10 - Vinohrady, 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, týkající se žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2018, č. j. 14 A 47/2018 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný provedl vůči žalobci kontrolu, kterou zahájil dne 18. 1. 2018 v 10:09 hod v místě Hybernská 3, Praha 1, a to kontrolní jízdou provedenou prostřednictvím přizvaných osob. Kontrolu vykonával Mgr. D. R. (dále také „kontrolující“) při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. O kontrole byl vypracován protokol o kontrole ze dne 23. 1. 2018, č. T/20180118/1/Ry.

[2] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zásahovou žalobou domáhal určení, že zahájení kontroly, a tedy i celá tato kontrola, bylo nezákonné, resp. v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Podle žalobce zahájily kontrolu osoby, které k tomu nebyly oprávněny, neboť se nejednalo o pověřené kontrolní osoby, ale o přizvané osoby, které provedly jako figuranti jízdu (prováděly kontrolní nákup, kontrolu vybavení vozidla a vyhotovily záznam z kontrolní jízdy jako nedílnou přílohu Protokolu o kontrole). Vykonávaly tím úkony, které přísluší výhradně kontrolující osobě. Tyto osoby se během kontroly neprokázaly žádným pověřením. Kontrola proto nemohla být zahájena nástupem do vozidla ještě před předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě.

[3] Rozsudkem ze dne 16. 7. 2018, č. j. 14 A 47/2018 - 23 (dále jen „napadený rozsudek“), městský soud žalobu zamítl. Skutečnosti, v nichž žalobce spatřoval nezákonný zásah do svých práv, nemohou způsobit přímé zkrácení na právech žalobce. Nedodržení zákonných požadavků na zahájení a provádění kontroly představují „pouhé“ porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby.

[4] Nezákonným zásahem mohou být kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení (např. provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení kontrolované osoby v míře větší, než kterou je povinna snášet podle zákona). Ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah. Žádnou „kvalifikovanou“ vadu žalobce nenamítal, omezil se jen na to, že kontrola byla provedena přizvanými osobami, které neměly konkrétně vymezené pověření, nýbrž toliko pověření všeobecné. V tom však nelze spatřovat žádné znaky svévole, šikany či zjevně nepřiměřeného postupu. Nelze na ně usuzovat ani ze správního spisu, neboť přepravní služba byla objednána přes mobilní aplikaci bez předchozí znalosti, že ji poskytne právě žalobce, kontrolní jízda trvala 14 minut, figuranti neprováděli žádné nestandardní úkony.

[5] Případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. Žalobce o činnosti přizvaných osob (a tedy ani o jím tvrzených nedostatcích pověření) v průběhu kontrolní jízdy nevěděl. Sama účast figurantů na kontrole se tak v právní sféře žalobce nijak neprojevila. Do jeho právní sféry mohl zasáhnout až následný postup správních orgánů. Ani kontrolní zjištění nesprávná nebo zjištěná způsobem, který by byl v rozporu s kontrolním řádem, neznamenají sama o sobě zkrácení práv kontrolované osoby, byť mohou být podkladem pro navazující správní řízení. Tvrzené pochybení žalovaného by mohlo být toliko vadou navazujícího správního řízení.

[6] Městský soud také konstatoval, že ani věcné argumenty nejsou důvodné. Použití institutu přizvané osoby umožňuje kontrolní řád a v daném případě bylo nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. Pověření přizvaných osob k provádění kontrolních jízd bylo též v souladu se zákonem a nebylo jejich povinností předkládat jej žalobci před provedením kontrolní jízdy, neboť by tím došlo ke zmaření účelu kontroly. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[8] Stěžovatel nesouhlasí, že prováděním kontroly nebyl zkrácen na svých právech. Ke zkrácení na 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.

[9] 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 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.

[10] 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. Nesouhlasí 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).

[11] 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. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 – 81. Stěžovatel má možnost bránit se proti zjištěním přizvaných osob, a jejich účast na kontrole proto nemohla nezákonně zasáhnout do práv stěžovatele. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud 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, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] 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.

[15] 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).

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

[17] 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.

[18] 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.

[19] 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*. Dle § 6 odst. 1 téhož zákona [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*.

[20] 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.

[21] 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).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 1. listopadu 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu