

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **P. Š.**, zastoupený Mgr. Janem Boučkem, advokátem, sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. července 2018, č. j. 14 A 80/2018 - 21,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **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. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu, který vymezil jako „kontrolu provedenou vůči žalobci Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend, která byla zahájena dne 12. března 2018 v 20:28 hod v místě: Pštrosova 29, Praha 1, a kterou formálně provedl Mgr. L. F. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl

o výsledku kontroly vypracován protokol o kontrole č. T/20180312/3/Fk ze dne 12. března 2018“. Kontrola ověřovala plnění povinností žalobce podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, při provozování taxislužby na území hl. m. Prahy. Porušení zákona a zároveň zkrácení svých práv žalobce spatřoval v tom, že kontrolní jízdu, po níž teprve následovalo předložení pověření ke kontrole žalobci, provedly namísto kontrolního pracovníka žalovaného přizvané osoby. Tyto osoby navíc neměly pověření ke konkrétní kontrole žalobce.

[2] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. 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 žalobce. Aby mohl být kontrolní postup nezákonným zásahem, musí vykazovat určité „kvalifikované“ vady. Městský soud však v postupu žalovaného neshledal žádné prvky svévole či šikanózního jednání vůči žalobci, kontrolní úkony nepřekročily smysl a účel kontroly. Účast pověřených osob (figurantů) či nedostatky v jejich pověření se tudíž v právní sféře žalobce nijak negativně neprojevily. Nadto městský soud konstatoval, že průběh kontroly, kdy vlastní kontrolní jízdu absolvovaly přizvané osoby, které žalobce neznal, a kontrolní pracovník žalovaného provedl až vlastní kontrolu (za účasti městské policie), 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. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Namítal, že městský soud nepochopil podstatu jeho žaloby a vůbec neposuzoval, zda mohou přizvané osoby zahájit kontrolu provedením kontrolního úkonu. Stěžovatel trvá 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, považuje stěžovatel za „kvalifikovanou“ vadu kontroly, která z ní dělá nezákonný zásah. Stěžovatel nebyl povinen označit konkrétní veřejné subjektivní právo, do něhož nezákonná kontrola zasáhla. Přizvané osoby nemohou provádět kontrolní úkony v tom rozsahu, jako se to stalo v žalobcově 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 označil stěžovatel též argument městského soudu, že kontrolovaná osoba by neměla kontrolující osoby znát.

[4] Stěžovatel rovněž znovu namítl, že přizvané osoby neměly konkrétní pověření ke konkrétní kontrole žalobce. Kontrolní spis obsahuje pouze obecné pověření přizvaných osob k provádění úkonů v určitém období. Přizvaná osoba by však dle názoru stěžovatele měla mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření od konkrétního kontrolního orgánu. Žalovaný má bezesporu vypracovaný plán kontrol, dle něhož může jednotlivá pověření udělovat.

[5] Dle názoru žalovaného byla kontrola stěžovatele 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. října 2016, sp. zn. 1 As 254/2016. Kontrolovaný řidič by neměl vědět, že přepravuje kontrolní pracovníky. Při počtu zaměstnanců žalovaného by však byli všichni kontrolní pracovníci po krátké době pražským řidičům taxislužby známi. Stěžovatel navíc používá aplikaci, která vyžaduje registraci uživatele pod jménem a příjmením, což anonymitu zákazníka vylučuje. Argumentaci stěžovatele považuje žalovaný za účelovou. Přizvané osoby pouze osvědčovaly faktický průběh kontroly, žádné pravomoci kontrolního orgánu nevykonávaly. Jejich roli přirovnal žalovaný ke svědkům. Žalovaný dále zdůraznil, že stěžovatel nenamítá například rozpor mezi záznamem z kontroly vyhotoveným přizvanými osobami a jejím faktickým průběhem. V závěru svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že Nejvyšší správní soud již zamítl řadu kasačních stížností podobných té stěžovatelově.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Předně nelze stěžovateli přisvědčit, že by městský soud nevypořádal námitku, kterou stěžovatel 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.

[8] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 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. září 2018, č. j. 9 As 172/2018 - 29). Ne každý zásah do ústavně zaručeného základního práva představuje jeho porušení. Bylo tedy na místě posoudit, zda v případě stěžovatele

probíhala kontrola v souladu se zákonem, což ostatně městský soud učinil (byť nad rámec dle svého názoru nutného rozsahu odůvodnění).

[9] Podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů je 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 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.*

[10] Stěžovatel spatřuje porušení svých práv pouze v údajném nedodržení formálních pravidel pro zahájení kontroly (tj. nedodržení objektivního práva), což dle něj samo o sobě způsobuje, že celá kontrola je nezákonným zásah do práv kontrolované osoby. Městský soud přitom stěžovateli logicky vysvětlil, že zásah do jeho práv by musel mít nějakou konkrétní podobu a určitou intenzitu. V daném případě přizvané osoby nečinily žádné excesivní úkony, které by se práv stěžovatele 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 stěžovatel, co jiného by se v jeho 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 stěžovatelových tvrzení však nevyplývá, že by k takovému excesu došlo.

[11] 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 (rozsudky ze dne 22. května 2018, č. j. 8 As 35/2018 - 52, ze dne 18. července 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30, ze dne 26. července 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50 ze dne 16. srpna 2018, č. j. 1 As 175/2018 - 26, ze dne 21. srpna 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36 či ze dne 1. listopadu 2018, sp. zn. 6 As 227/2018 a 6 As 258/2018). Se stěžovatelem 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 to potřebné k dosažení účelu kontroly, neboť přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na citovaná rozhodnutí.

[12] Nedůvodné jsou též námitky stěžovatele 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. Dle 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu 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

[13] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu druhé věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 8. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu