

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: **F. H.,** 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 4. 9. 2018, č. j. 11 A 90/2018 - 32,

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 4. 9. 2018, č. j. 11 A 90/2018 - 32 (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 13. 3. 2018 a o níž byl vypracován Protokol o kontrole č. T/201803131115/1/Ht ze dne 13. 3. 2018.

[2] Žalobce se v podané **žalobě** domáhal určení toho, že kontrola (zahájená dne 13. 3. 2018 a ukončená téhož dne) vůči němu provedená žalovaným byla nezákonná. Popsal, že formálně byla kontrola provedena Bc. F. H. (dále také jako „kontrolující"), při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován Protokol o kontrole ze dne 13. 3. 2018. Kontrola byla prováděná při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě 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, o čemž má být vydáno pověření. Kontroly se mohou účastnit i další fyzické osoby, které jsou přizvány, avšak z kontrolního řádu vyplývá, že pravomoc k provádění kontrol byla svěřena pouze kontrolním orgánům, resp. jím pověřeným fyzickým osobám. V předmětné věci však kontrolu neprováděl kontrolující žalovaného, ale přizvané osoby (paní B., pan L. a pan M.), 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 institutu je jiný – podle žalobce 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** nejprve zrekapituloval relevantní právní úpravu regulující zásahovou žalobu a kontrolu dle kontrolního řádu. Z citované právní úpravy dovodil, že kontrolní jízdu nemusí provést pouze osoby oprávněné ke kontrole, ale že je možné se opřít o zjištění přizvaných osob. Souhlasil tedy s tím, že kontrolní jízdu provedli externí pracovníci, přičemž jejich zjištění jsou použitelná v dalším řízení, pokud listiny vyhotovené při kontrole (ať už jimi je záznam o kontrolní jízdě sepsaný externími pracovníky nebo protokol o kontrole) spolehlivě vypovídají o skutečném průběhu provedené kontroly. Soud tedy konstatoval, že kontrolní řád umožňuje provádět kontroly takovým způsobem, který brání obstrukcím ze strany kontrolované osoby, tudíž je možné provést některé úkony inkognito, tj. bez oznámení kontrolované osobě, že právě probíhá kontrola, jinak by mohl být popřen smysl takové kontroly. Účast přizvaných osob vyhodnotil soud jako souladnou s kontrolním řádem, a to i bez současné přítomnosti kontrolující osoby. Jelikož žalobce učinil sporným posouzením právní otázky, nepovažoval soud za důvodné provést jím navrhované dokazování. Soud dále uvedl, že kontrola může být zahájena i bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke

kontrole kontrolované osobě, a že jednotlivý kontrolní úkon může provést přizvaná osoba. Přizvaná osoba však nemůže provést celou kontrolu. V projednávané věci přitom s ohledem na utajení kontroly bylo na místě využít přizvaných osob. Pověření těchto osob ze strany žalovaného soud vyhodnotil jako dostatečné, neboť bylo písemné, přičemž nebylo nutné, aby bylo vyhotoveno pro každou konkrétní kontrolu. Ve vztahu k posuzování podmínek důvodnosti zásahové žaloby soud odvětil, že žalobce netvrdil, že by došlo k přímému zkrácení jeho veřejných subjektivních práv, přičemž vysvětlil, že příp. samotné porušení zákona ještě neznamená, že došlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce. Ne každé porušení zákona totiž představuje nezákonný zásah; důvodná by žaloba byla pouze za situace, kdy by postup správního orgánu dosáhl vyšší (kvalifikované) úrovně. Soud přitom v projednávané věci nezjistil, že by postup žalovaného byl svévolný či šikanózní. Žalobcem tvrzené vady v podobě nedostatku oprávnění figurantů nemohou založit důvodnost žaloby. Do právní sféry může zasáhnout až následný postup správních orgánů, které budou vycházet ze zjištění těchto figurantů.

## II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost ze dne 17. 9. 2018. V doplnění ze dne 19. 10. 2018 uváděl, že ji podal z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel zdůrazňoval, že předmětná kontrola byla zahájena nezákonně z důvodu využití přizvaných osob, tudíž veškeré další úkony jsou stiženy nezákonností. Ke zkrácení jeho subjektivních veřejných práv tedy došlo již tím, že kontrola byla zahájena někým, kdo k tomu neměl jakoukoli pravomoc. Nesouhlasil tak s dílčím závěrem městského soudu, že brojí proti pouhému porušení konkrétních ustanovení kontrolního řádu, která neobsahují kvalifikovaná tvrzení zakládající důvodnost žaloby, neboť údajně nedošlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Stěžovatel naopak má za to, že již samotným nezákonným zahájením kontroly došlo k zásahu do jeho práv. Není přitom nutné, aby bylo specifikováno konkrétní právo, do něhož bylo zasaženo, v opačném případě dochází k odpírání soudní ochrany. Dotčení svých práv dovozoval z toho, že se musel podrobit nezákonně zahájené kontrole. Kvalifikovanou vadu ve smyslu závěrů městského soudu stěžovatel vždy spatřoval v nezákonném zahájení kontroly – využití přizvaných osob, jejichž zjištění správní orgán využil. Kdyby se soud žalobou řádně zabýval a vyhověl jí, nemusel by stěžovatel podat další žalobu proti konkrétnímu budoucímu rozhodnutí, které bude vycházet z těchto nezákonných zjištění. K věci samé a posouzení zákonnosti kontroly uvedl, že setrvává na stanovisku, že kontrolu nemůže zahájit přizvaná osoba. Kontrolu dle kontrolního řádu mohou provádět kontrolní orgány a pověřená osoba, přizvané osoby mají být kontrole přítomny v zájmu dosažení jejího účelu. Tento účel však nemůže spočívat v samotném zahájení kontroly, jako tomu bylo v projednávané věci. Stěžovatel tedy setrval na názoru, že kontrolu může zahájit pouze kontrolující osoba. Pokud se městský soud zabýval tím, že bylo nutné zajistit utajení toho, že byla se stěžovatelem zahájena kontrola, tak nebylo ničím doloženo, že stěžovatel znal kontrolující osobu. Stěžovatel dále poukazoval na to, že přizvané osoby nedisponovaly konkrétním pověřením ke kontrole stěžovatele. Fakticky by se nadto přijetím výkladu městského soudu dostala přizvaná osoba do lepšího postavení než kontrolující osoba, na níž jsou kladeny přísnější požadavky.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 30. 10. 2018, v němž vyjádřil názor, že předmětná kontrola provedená u stěžovatele byla v souladu se zákonem.

Kontrolní řád totiž umožňuje přizvat k účasti na kontrole fyzickou osobu, pokud je její přizvání ve vztahu k prováděné kontrole účelné. Argumentaci stěžovatele považoval za účelovou, neboť se pouze snaží vyhnout správnímu trestání. 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 osvědčují faktický průběh kontroly. Přizvané osoby protokol o kontrole nesepisují, pouze vyhotoví písemný záznam z kontrolní jízdy, který 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 podstatou žalob - otázkami ohledně úlohy a oprávnění přizvaných osob při kontrole – kterou stěžovatel nepřímo rovněž vznesl, 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 a ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10As 162/2018 - 29).

[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.

V Brně dne 28. listopadu 2018

JUDr. Petr Průcha

pokračování

předseda senátu