

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 žalobkyně: **FZ-group s. r. o.**, IČ 06215581, sídlem Werichova 983, Velké Přílepy, zastoupená 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 žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. září 2018, č. j. 11 A 106/2018 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný zahájil dne 11. dubna 2018 v 18:58 hodin v místě Oldřichova 3, Praha 2, kontrolu žalobkyně, při níž ověřoval plnění povinností žalobkyně 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. Kontrolu formálně prováděl Mgr. L. F. za

pomoci přizvaných osob (O. Š. a P. M.), které uskutečnily kontrolní jízdu. O výsledku kontroly sepsal žalovaný protokol č. T/20180411/1/Fk ze dne 11. dubna 2018.

[2] Ve způsobu provedení kontroly žalovaným spatřovala žalobkyně zásah do svých práv ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), pročež se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud") domáhala určení toho, že tato kontrola byla nezákonná. Porušení zákona žalobkyně dovozovala z překročení pravomocí přizvaných osob, kterým nesvědčí zákonné zmocnění k samostatnému provádění kontrolních úkonů. Nadto tyto osoby postrádaly pověření ke konkrétní kontrole žalobkyně.

[3] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Soud se nejprve zabýval otázkou pravomoci přizvaných osob k provádění kontrolních úkonů. Došel přitom k závěru, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 187/2017 Sb., těmto osobám dané oprávnění dává (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). V opačném případě by totiž došlo k nepřípustnému omezení využitelnosti tohoto ustanovení, což by narušilo jednu z jeho stěžejních funkcí, a sice aby přizvané osoby mohly provádět například kontrolní nákupy bez účasti kontrolující osoby. Nezákonnost městský soud neshledal ani v namítané absenci pověření přizvaných osob pro konkrétní kontrolu, poněvadž exaktní parametry plánované kontroly (místo, čas, osoba kontrolovaného) nelze předvídat, zejména u kontroly řidičů nabízejících služby pomocí mobilní aplikace typu Uber. Městský soud se dále zabýval otázkou zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Uzavřel, že kontrolní postup je nezákonným zásahem, jen pokud vykazuje jisté „kvalifikované" vady. V posuzovaném případě však nebyly zjištěny známky svévole, excesu či šikanózního jednání vůči žalobkyni, kontrolní jízda ani obecně formulované pověření přizvaných osob tak nezasáhly do jejích subjektivních práv.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka") podala proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Namítá nesprávnost posouzení právní otázky ze strany městského soudu. Stěžovatelka došla k závěru, že není povinna soudu vypočítávat subjektivní veřejná práva, na nichž se negativně projevila nezákonnost provedené kontroly. Stěžovatelka nesouhlasí rovněž s názorem městského soudu v tom, že by absence „kvalifikovaných" tvrzení nezákonnosti provedené kontroly měla způsobit, že by se mohla bránit až žalobou proti správnímu rozhodnutí a nikoliv postupem dle § 82 s. ř. s. Dále namítá, že pravomoc k provádění kontrolních úkonů přísluší výhradně kontrolujícím osobám a nikoliv osobám přizvaným, poněvadž ustanovení o postavení kontrolující osoby se na přizvané osoby použijí pouze přiměřeně, nikoliv obdobně. Pokud tedy přizvané osoby zahájily kontrolu, jedná se o nezákonnou kontrolu, čímž je zasaženo do právní sféry stěžovatelky mimo jiné v tom, že se takovéto nezákonné kontrole musela podrobit. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že přizváním osob žalovaný sledoval účel kontroly, a sice aby nedošlo k vyzrazení identity kontrolující osoby, což by znemožnilo provedení objektivní kontroly za běžných podmínek. Stěžovatelka s městským soudem nesouhlasí ani v tom, že by přizvaná osoba nemusela mít pověření ke konkrétní kontrole. Smysl institutu přizvané osoby totiž spočívá v tom, že je daná osoba přizvaná ke konkrétním kontrolám, nikoliv ke kontrolám jako takovým. Přizvaná osoba by tak byla postavena nad úroveň kontrolující

osoby, u níž se písemné pověření k jednotlivé kontrole předpokládá dle § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Stěžovatelka totiž pouze opakuje tvrzení uvedená už v žalobě. Žalovaný považuje kontrolu za provedenou zcela v souladu s kontrolním řádem. Přizvání osob sledovalo smysl a účel dané právní úpravy. Žalovaný je názoru, že stěžovatelčina argumentace je ryze účelová, neboť nenamítá žádná konkrétní porušení zákona ze strany přizvaných osob. Tyto osoby lze přitom považovat za svědky, kteří jen osvědčují faktický průběh určitého skutkového děje. Žalovaný nakonec uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v napadeném rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[7] Každá kontrola bezpochyby 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 stěžovatelky probíhala kontrola v souladu se zákonem, což ostatně městský soud učinil.

[8] Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu platí, že 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.*

[9] Dle názoru stěžovatelky tkví porušení jejích práv pouze v údajném nedodržení formálních pravidel pro zahájení kontroly (tj. nedodržení objektivního práva), což samo o sobě způsobuje, že celá kontrola je nezákonným zásahem do práv kontrolované osoby. Městský soud přitom stěžovatelce logicky vysvětlil, že zásah do jejích práv by musel mít nějakou konkrétní podobu a určitou intenzitu. V posuzovaném případě přizvané osoby nečinily žádné excesivní úkony, které by se práv stěžovatelky dotkly výrazněji než jakákoliv jiná standardní kontrola. Z tohoto pohledu sice formálně vzato prvním kontrolním úkonem zahájily kontrolu, při kontrolní jízdě se ale chovaly stejně jako kterýkoliv jiný zákazník. Pokládá-li stěžovatelka otázku, co jiného by se v její právní sféře projevilo více než formálně nesprávné zahájení kontroly, lze například uvést excesivní

(nebo dokonce šikanózní) jednání kontrolujících či přizvaných osob. Může se jednat o úkony, které nejsou pro splnění účelu kontroly nezbytné (vyžadování dokladů pro věc irelevantních), či provádění kontroly nepřiměřeně dlouhou dobu. Ze správního spisu ani ze stěžovatelčiných tvrzení však nevyplývá, že by k něčemu takovému došlo.

[10] Nejvyšší správní soud krom toho již v řadě skutkově podobných případů, v nichž 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, či ze dne 21. srpna 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36). Lze se ztotožnit se závěry stěžovatelky, 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 nemá oprávnění provést celou kontrolu, může však činit jednotlivé kontrolní úkony. Pokud by mohla kontrolní úkony činit pouze za přítomnosti kontrolující osoby, mělo by smysl přizvávat pouze 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 uzavírá, že přizvané osoby mohou provádět kontrolní jízdu bez účasti kontrolujícího, což je potřebné k dosažení účelu kontroly, protože přepravce by neměl vědět o probíhající kontrolní jízdě. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na citovaná rozhodnutí.

[11] Námitky stěžovatelky ohledně nedostatků pověření přizvaných osob považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nedůvodné. Podle § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu sice má pověření ke kontrole formu písemného pověření k *jednotlivé* kontrole, toto ustanovení se však vztahuje na kontrolující, nikoli přizvané osoby. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tedy 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. Povahu plánované kontroly (z hlediska místa, času, osoby kontrolovaného a jeho vozidla) na úseku silniční dopravy totiž nelze předvídat, a to především, 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, neboť 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 však kontrolní řád u přizvané osoby nepočítá, a proto je možné v jejich případě akceptovat obecněji formulované pověření.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] 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.

[13] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla 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 14. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu