ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Dominik Douda**, se sídlem Pujmanové 879/31, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 9 A 209/2017 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného a výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

[2] Stěžovatel se domáhal určení, že zásah, který spatřoval v provedení kontroly, která byla zahájena dne 23. 10. 2017 v 13:32 hod na adrese X, Praha 1 a ukončena dne 1. 11. 2017, byl nezákonný. Nezákonnost shledal v tom, že kontrola byla (zčásti) provedena neoprávněnými osobami. Kontrolní jízdu totiž uskutečnili a záznam z ní vyhotovili M. B. a P. M., a to na základě pověření udělené ředitelem odboru dopravních agend žalovaného. Pověření jim přiznávalo postavení přizvaných osob ve smyslu § 6 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“).

[3] Zásahová žaloba je podle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017 - 34) důvodná, jestliže je kumulativně splněno pět podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[4] Podmínky č. 4 a 5 byly v posuzovaném případě splněny. Kontrola činnosti stěžovatele (přeprava osob) je přičitatelná žalovanému. Kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu lze považovat za zásah do práv kontrolované osoby, zejména s ohledem na možné porušení vlastnického práva a práva podnikat (rozsudek ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69). Zásah byl směřován proti stěžovateli.

[5] Přímé zkrácení na svých právech (podmínky č. 1 a 2) stěžovatel spatřoval pouze v tom, že nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly. Tyto samostatně stojící podmínky nemohly být splněny, jelikož k tomu „pouhé“ porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nepostačuje.

[6] Případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. Stěžovatel o činnosti přizvaných osob (a tedy ani o jím tvrzených nedostatcích pověření) v průběhu kontrolní jízdy nevěděl, dozvěděl se o ní až zpětně z protokolu o kontrole a ze záznamů z kontrolní jízdy. Do právní sféry stěžovatele mohl zasáhnout až následný postup správních orgánů. Pro úplnost soud uvedl, že ani kontrolní zjištění nesprávná nebo zjištěná způsobem, který by byl v rozporu s kontrolním řádem, neznamenají zkrácení práv kontrolované osoby, byť mohou být podkladem pro navazující správní řízení. Nesplnění této podmínky samo o sobě postačuje k zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.

[7] Ke kontrole jako nezákonnému zásahu (naplnění podmínky č. 3) městský soud uvedl, že první okruh případů, v nichž lze označit postup kontrolního orgánu za nezákonný zásah, jsou kontroly svévolné či šikanózní. Jako příklad daňové kontroly, kterou lze považovat za svévolnou či šikanózní, je možné uvést opakované kontroly za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů. Ústavní soud vymezil konkrétní případ šikanózního postupu kontrolního orgánu např. v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž označil za neústavní „ryze formální“ daňovou kontrolu, kterou dovodil z toho, že kontrolní protokol byl vyhotoven velmi ledabyle (některé položky byly vyplněny rukou, vyskytovaly se v něm písařské chyby atd.), a z „podezřelého“ zvoleného dne zahájení kontroly (jednalo se o pátek těsně před Vánocemi, deset dní před koncem prekluzivní lhůty pro vyměření daně).

[8] Nezákonným zásahem mohou být také kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení. Typicky se bude jednat o 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 (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39).

[9] Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah, musí tedy obsahovat určité „kvalifikované“ vady. Jinými slovy, ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah (rozsudek ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014 - 39, a v něm citovaná judikatura). Žádnou „kvalifikovanou“ vadu však stěžovatel nenamítal, omezil se jen na to, že kontrola byla provedena přizvanými osobami, které neměly konkrétně vymezené pověření, nýbrž toliko pověření všeobecné. Nelze na ni usuzovat ani ze správního spisu, neboť přepravní služba byla objednána přes mobilní aplikaci bez předchozí znalosti, že ji poskytne právě stěžovatel, kontrolní jízda trvala 21 minut, doba čekání činila 3 minuty, přizvané osoby neprováděly žádné nestandardní úkony.

[10] Stěžovatelem tvrzené pochybení žalovaného by mohlo být toliko vadou navazujícího správního řízení. Ochrany by se tak stěžovatel mohl domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Zásahová žaloba je totiž s ohledem na její subsidiární povahu vyloučena tehdy, není-li kontrolní postup správního orgánu „kvalifikovaně“ protiprávní. Plný meritorní přezkum „pouhého“ porušení konkrétních ustanovení kontrolního řádu v řízení o zásahové žalobě by znamenal, že by soud posuzoval tutéž věc opakovaně i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[11] Námitku, že pověření bylo vydáno nepříslušným orgánem, nelze přezkoumat, neboť byla formulována zcela obecně. Nad rámec městský soud dodal, že odbor dopravních agend žalovaného je oprávněn provádět státní dozor v silniční dopravě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel v celém rozsahu kasační stížností a navrhl jeho zrušení.

[13] V kasační stížnosti doslovně zopakoval tvrzení a právní úvahy obsažené v žalobě. Brojí opakovaně proti tomu, že důležitou část kontroly (především kontrolní nákup a kontrolu vybavení vozidla) vykonaly přizvané osoby, které byly úkolovány kontrolním orgánem. Kontrolu však může provést jen kontrolní orgán, resp. kontrolující. Přizvaná osoba může svými odbornými znalostmi či zkušenostmi přispět k dosažení účelu kontroly (např. znalec nebo tlumočník), není však oprávněna samostatně provádět kontrolní úkony (toho se mohou účastnit jen v přítomnosti kontrolujícího). Navíc se přizvané osoby neprokázaly žádným zákonným způsobem. Neměly ani pověření ke konkrétní kontrole. Pověření bylo vydáno nepříslušným odvětvovým kontrolním orgánem.

[14] Nad rámec reprodukce toho, co uvedl již v žalobě, namítl pouze, že *„soud věc nesprávně právně posoudil a ve svém rozhodnutí se zjevně nezabýval otázkami, které byly ve správní žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s.ř.s. nastoleny ohledně úlohy a oprávnění přizvaných osob v rámci státní kontroly. Eufemisticky lze podotknout, že ‚žalobce o voze a soud o koze‘“*.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel v ní fakticky opakuje totéž, co uvedl již v žalobě. Kontrola byla provedena v souladu se zákonem a k žádnému zásahu do práv stěžovatele nemohlo dojít. Jeho argumentaci považoval za účelovou. Úkolem přizvané osoby, jejíž výběr je na úvaze kontrolního orgánu, může být též

dosvědčení faktického průběhu kontroly. V posuzovaném případě byl postup kontrolního orgánu odůvodněn především zájmem na tom, aby si kontrolovaná osoba nebyla vědoma toho, že je uskutečňována kontrolní jízda. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] 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.

[18] Městský soud totiž dospěl k závěru, že posouzení otázek týkajících se oprávnění přizvaných osob při kontrole a jejich pověření není v posuzovaném případě relevantní. Tento svůj závěr obsáhle a podrobně zdůvodnil (srov. odstavce 14 až 21 rozsudku městského soudu).

[19] Městský soud uvedl, že případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. O činnosti přizvaných osob (ani o tvrzených nedostatcích pověření) stěžovatel v průběhu kontrolní jízdy nevěděl. Do jeho právní sféry mohl zasáhnout až následný postup správních orgánů. Stěžovatel ani nikterak nekonkretizoval, v čem spatřuje přímé zkrácení na svých právech. Zásahem, který je nezákonný, může být shledána kontrola (popř. kontrolní úkon učiněný v jejím rámci), pokud postup kontrolního orgánu obsahuje určité „kvalifikované“ vady, zejména je-li svévolný, šikanózní, zjevně excesivní (rozsahem či způsobem provedení) nebo překročí-li zjevně smysl a účel kontroly. Žádnou „kvalifikovanou“ vadu však stěžovatel nenamítal a nelze na ni usuzovat ani ze správního spisu. Tvrzené pochybení žalovaného by mohlo být toliko vadou navazujícího správního řízení a ochrany by se stěžovatel tudíž mohl domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobu tedy pro nedůvodnost zamítl.

[20] Z uvedeného je zřejmé, že nelze mít za to, že vypořádání otázek ohledně úlohy a oprávnění přizvaných osob při kontrole, městský soud pominul. Jeho rozhodnutí je tak přezkoumatelné.

[21] Proti závěrům městského soudu stěžovatel v kasační stížnosti žádným způsobem nebrojí. Jelikož je řízení o kasační stížnosti ovládáno dispoziční zásadou a v posuzovaném případě nejsou dány důvody podle § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s., není kasační soud povinen a ani oprávněn sám možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí dovozovat.

[22] Pokud jde o další kasační argumentaci z porovnání obsahu kasační stížnosti a žaloby soud ověřil, že argumentace pod body 4 až 24 kasační stížnosti je doslovným opakováním

žalobní argumentace uvedené pod body 1 až 21 žaloby. Stěžovatel nijak nereaguje na to, jak se s ní vypořádal městský soud. Pouze zopakoval žalobní body, k nimž doplnil jen to, že městský soud věc nesprávně právně posoudil. Takové kasační námitky nejsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. projednatelné.

[23] Kasační stížnost je totiž mimořádný opravný prostředek, kterým je možno napadnout rozhodnutí krajského (městského) soudu. Právě toto rozhodnutí je předmětem řízení přezkoumávaným Nejvyšším správním soudem; je proto povinností stěžovatele v kasační stížnosti uvést s jakými konkrétními závěry městského soudu nesouhlasí včetně důvodů nesouhlasu, nikoli pouze zopakovat žalobní body. Činnost Nejvyššího správního soudu jako soudu kasačního je ohraničena rámcem vymezeným rozsahem napadeného soudního rozhodnutí a především skutkovými a právními důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí. Z kasační stížnosti proto musí být zřejmé, v kterých částech a z jakých důvodů má Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí přezkoumat, přičemž není povinen a ani oprávněn sám možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí dovozovat.

[24] Nad rámec rozhodovacích důvodů soud uvádí, 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, str. 3 až 7). Připomenout lze též, že rozhodující pro posouzení požadované ochrany je kromě jiného též časový okamžik, k němuž lze jednání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah, ukotvit (srov. rozsudky ze dne 8. 11. 2017, č. j. 9 Afs 200/2017 - 40, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 238/2017 - 89). Nyní rozhodujícímu senátu je však z úřední činnosti známo, že NSS ve skutkově obdobných případech, zastupovaných totožným advokátem jako v projednávané věci, dospěl na základě téměř co do obsahu identických kasačních stížností, 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, odstavec 12; ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30, odstavce 10 až 15; ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 - 50, odstavce 11 až 17; a ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 - 36, odstavce 11 až 16). 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1, větou druhou, s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu