



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **P. M.**, zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 29, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 14 A 62/2018 – 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem. Požadoval, aby městský soud určil, že kontrola žalovaného zahájená vůči žalobci dne 15. 2. 2018 v Praze na ulici X a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 16. 2. 2018 byla nezákonná. Kontrolu, kterou při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě formálně provedl X, zahájili kontrolní jízdou dva pověřeni zaměstnanci hlavního města Prahy. Žalobce namítal, že k zahájení kontroly neměly přizvané osoby zákonné zmocnění, proto je provedená kontrola nezákonná.

[2] Městský soud žalobu zamítl. Uvedl, že v předložené věci nebyly kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem. Zásah žalobce nezkrátil na jeho veřejných subjektivních právech, neboť pověřené osoby během kontrolní jízdy neprováděly žádné faktické úkony, které by se vymykaly standardnímu průběhu jízdy. Žalobce tedy nemusel činit ani strpět žádné úkony než ty, které by učinil při jízdě s běžným zákazníkem. Kontrolní jízda proto nijak do jeho subjektivních práv nezasáhla. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) nestanoví povinnost přizvaných osob vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím. Kontrolní jízda provedená přizvanými osobami, které nejsou kontrolované osobě známy, minimalizuje

manipulaci s objektem kontroly a je proto nezbytná pro zjištění objektivních kontrolních výsledků.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl, že se městský soud vůbec nezabýval stěžejními otázkami, které v žalobě předesílal. Jedenáctistránkovou kasační stížnost obhájí v podstatě jedinou právní úvahou, podle které nemohou přizvané osoby zahájit kontrolu, neboť kontrolní řád toto oprávnění přiznává pouze kontrolujícím. Zkrácení svých veřejných subjektivních práv stěžovatel spatřuje právě v tom, že kontrolu, které se musel podrobit, zahájily osoby bez zákonného zmocnění. Nezákonost provedené kontroly pak spočívá i v tom, že přizvané osoby neměly řádné pověření k účasti na kontrole, neboť kontrolní orgán je nepověřil ke konkrétní kontrole, jak vyžaduje kontrolní řád.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kontrola byla provedena v souladu s kontrolním řádem, proto k žádnému zásahu do práv žalobce nedošlo. Kontrolní řád žalovaného opravňuje, aby ke kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizval další fyzickou osobu. Aby kontrola na úseku silniční dopravy měla smysl, je důležité, aby řidič nevěděl, že právě přepravuje kontrolní pracovníky. Identita kontrolorů, které žalovaný pro tento účel zaměstnává, je však osobám podnikajícím v osobní přepravě vesměs známa. Žalovaný proto musel přizvat další osoby, aby při kontrole zajistil dostatečnou anonymitu a minimalizoval tak riziko, že řidič kontrolujícího odhalí a kontrola tak nesplní svůj účel.

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, ke kterým by musel přihlížet i bez návrhu (§ 103 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] V posuzované věci žalovaný provedl kontrolu zaměřenou na dodržování zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Žalovaný objednal dopravní službu přes aplikaci Uber. Kontrolní jízdu zahájil prostřednictvím dvou přizvaných osob (svých zaměstnanců) dne 15. 2. 2018 v 16:54 hod. v místě X, Praha 3 a ukončil posledním kontrolním úkonem dne 16. 2. 2018.

[8] Nejvyšší správní soud se skutkově a právně obdobnými případy zabýval již v rozsudcích ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30 a ze dne 31. 10. 2019, č. j. 3 As 61/2018 – 32 (všechna rozhodnutí, která Nejvyšší správní soud cituje v tomto rozsudku, jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti nepřesvědčil Nejvyšší správní soud o tom, že by se měl od již dříve vyslovených názorů odchýlit, proto z nich vychází i v této věci.

[9] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností a dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Stěžovatel sice namítá, že městský soud nezodpověděl předesílené stěžejní otázky, ty však v kasační stížnosti až na jedinou výjimku nijak nekonkretizuje. Pokud jde o otázku, zda přizvané osoby mohly kontrolu zahájit kontrolní jízdu provedenou v nepřítomnosti kontrolora, tu městský soud dostatečně zodpověděl na šesté a sedmé straně svého rozsudku: „*v projednávané věci tedy byla účast přizvaných osob zcela na místě, neboť smyslem kontroly bylo zjištění objektivního skutkového stavu a takové informace mohly být zjištěny pouze za účasti osob, které nebyly žalobci známy jako osoba kontrolující. Kontrolní řád nestanoví povinnost přizvaných osob vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím, proto soud neshledal nezákonný postup, při kterém přizvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily*

pokračování

zjištění, ke kterým byly pověřeny. Z protokolu je patrné, že vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník. Nelze proto shledat důvodným ani tvrzení žalobce, že přízvané osoby nemohly provádět kontrolní jízdu a kontrolní nákup, protože tyto úkony mohl vykonávat pouze kontrolující. Jak soud výše uvedl, k provedení dostatečně efektivní kontroly slouží právě možnost využití pověřených osob, které nejsou kontrolovanému známy, v důsledku čehož lze předpokládat, že kontrolovaná osoba o prováděné kontrole nebude vědět a zjištění budou zcela objektivní.“

[10] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zákonností napadeného rozsudku. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že provedená kontrola nikterak nezasáhla do jeho veřejných subjektivních práv. Odkazuje přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, ve kterém se rozšířený senát zabýval otázkou, zda se proti vyřízení námitek proti daňové kontrole lze bránit až v žalobě proti rozhodnutí o daňové povinnosti nebo je přípustná i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Rozšířený senát dospěl k závěru, že daňová kontrola, která vybočuje ze zákonných mezí, může být nezákonným zásahem, proto se jí lze bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Z tohoto rozhodnutí však nelze vyvozovat závěr, který činí stěžovatel, že k zásahu do právní sféry jednotlivce může bez dalšího dojít již samotnou kontrolní jízdou přízvaných osob.

[11] Ochrana podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout pouze tehdy, jsou-li splněny tyto podmínky: žalobce je přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' i jen jedna z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Jedním z nezbytných předpokladů proto je, aby namítaný zásah žalobce reálně zkracoval na jeho právech. Nezkracuje-li, pak bez ohledu na případnou nezákonnost takového postupu (3. podmínka), musí soud žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu zamítnout.

[12] Tak tomu bylo i v posuzované věci, neboť městský soud dovodil, že kontrolní jízdou nedošlo ke zkrácení stěžovatelových práv. Ten přitom zkrácení svých práv spatřuje pouze ve skutečnosti, že kontrolní jízdu zahájily přízvané osoby, které podle jeho názoru neměly k takovému úkonu samy pravomoc. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že samotnou kontrolní jízdou provedenou přízvanými osobami nedošlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť stěžovatel o probíhající kontrolní jízdě vůbec nevěděl, přízvané osoby po něm během jízdy nic nechtěly, stěžovatel jim nemusel nic předkládat ani jim na nic odpovídat. O jejich roli se tak dozvěděl až od kontrolujícího, a to po ukončení kontrolní jízdy.

[13] I kdyby tedy zahájená kontrola byla provedena v rozporu se zákonem, což v posuzované věci nebyla (o tom více dále), její provedení do právní sféry stěžovatele nijak nezasáhlo, neboť stěžovatel při kontrolní jízdě nemusel vykonat žádné úkony navíc než ty, které činí při běžné jízdě se zákazníkem a kontrolní jízda ho tak nijak reálně neomezila. V tom se kontrolní jízda liší od daňové kontroly, v níž stěžovatel spatřuje základ pro svoji právní argumentaci, neboť kontrolovaný daňový subjekt se na rozdíl od kontrolovaného dopravce musí podrobit řadě povinností (např. musí zajistit vhodné místo a podmínky k provádění daňové kontroly, poskytnout nezbytné informace o vlastní organizační struktuře, o pracovní náplni jednotlivých útvarů, o oprávněných jednotlivých zaměstnanců, umožnit jednání s kterýmkoliv svým zaměstnancem nebo jinou osobou, která vykonává jeho činnosti, předložit důkazy pro svá tvrzení, atp.). V posuzované věci stěžovatel vykonal pouze objednanou jízdu tak, jako

s kterýmkoľiv bežným zákazníkem, a ta mu byla zaplacená. Skutečnost, že přizvané osoby během jízdy zkoumaly, zda přeprava odpovídá zákonným podmínkám, avšak od stěžovatele za tímto účelem nic nevyžadovaly, jej nijak reálně omezit nemohla a ani neomezila.

[14] Názor městského soudu, že přizvaná osoba nemusí mít pověření ke konkrétní kontrole je správný a odpovídá i závěrům Nejvyššího správního soudu. Ty přitom musí být právnímu zástupci stěžovatele známy, neboť je Nejvyšší správní soud vyslovil dne 18. 7. 2018 (tedy před doplněním nyní posuzované kasační stížnosti) v rozsudku č. j. 10 As 162/2018 – 30 o kasační stížnosti, kterou tento právní zástupce podal za jiného klienta. Nejvyšší správní soud proto připomíná, že kontrolní řád „*vyžaduje písemnou formu pověření ke jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a)], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle NSS musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Avšak nelze 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 ostatně ani nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu UBER.*“

[15] Ačkoli již samotná skutečnost, že kontrolní jízda stěžovatele nikterak na jeho veřejných subjektivních právech nezkrátila, stačí k zamítnutí kasační stížnosti, rozhodl se Nejvyšší správní soud reagovat i na stěžovatelovu námitku, že přizvané osoby nemohou samostatně provádět jednotlivé kontrolní úkony a už vůbec nemohou kontrolu provedením kontrolní jízdy zahájit.

[16] Základní procesní mechanismy kontroly upravuje kontrolní řád. Ten vymezuje kontrolu jako činnost, při které kontrolní orgán zjišťuje, zda a jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů, nebo které jí byly uloženy na základě těchto právních předpisů (§ 2). Kontrolu vykonává fyzická osoba (kontrolující), kterou k tomu pověřil kontrolní orgán (§ 4 odst. 1). Pověření musí mít formu písemného pověření k jednotlivé kontrole nebo průkazu, vyžaduje-li ho jiný právní předpis (§ 4 odst. 3). Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, kterým v odůvodněných případech může být i provedení kontrolního nákupu bezprostředně předcházejícího předložení pověření ke kontrole (§ 5 odst. 2 písm. c) a § 8 písm. b)]. V zájmu dosažení účelu kontroly může kontrolní orgán k účasti na kontrole přizvat fyzickou osobu (přizvanou osobu). V takovém případě je povinen jí vystavit pověření a poučit ji o jejích právech a povinnostech. Kontrolovaná osoba má vůči přizvané osobě přiměřeně obdobná práva a povinnosti, jako má vůči kontrolujícímu (§ 6).

[17] Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že kontrolní řád opravňuje ke kontrolním nákupům (kontrolním jízdám) pouze kontrolujícího. Podstata jeho činnosti spočívá ve zjišťování skutečného stavu a v následném porovnání zjištěného stavu se stavem žádoucím, který předpokládají právní předpisy (v tomto případě zákon o silniční dopravě). Úkolem kontrolujícího je proto shromáždit potřebné kontrolní podklady a na základě nich dospět ke konkrétním kontrolním závěrům. Kontrolní podklady přitom nemusí shromáždit kontrolující osobně, ale může za tímto účelem využít oprávnění kontrolního orgánu přizvat k účasti na kontrole jinou fyzickou osobu, která potřebné podklady shromáždí. Účast na kontrole však nelze vykládat tak, že by se přizvaná osoba mohla kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolujícího, neboť takovým výkladem by byl institut přizvané osoby nepřipustně zúžen pouze na přizvání znalců nebo tlumočnicků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 – 30). Role přizvané osoby ale nespočívá pouze v poskytnutí odborné podpory kontrolnímu orgánu, neboť jedinou podmínkou pro přizvání fyzické osoby k účasti na kontrole je, že tato účast je nezbytná pro dosažení účelu kontroly. Přizvanou osobou proto může být v případech, jako je tento, kdokoli, kdo nestranně dosvědčí faktický průběh zkoumané jízdy. Přizvaná osoba se tak může kontroly účastnit nejen v přítomnosti kontrolujícího,

pokračování

ale může i sama jednotlivý kontrolní úkon provést, což zahrnuje i možnost, že sama kontrolu provedením prvního úkonu zahájí [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu].

[18] Žalovaný jako kontrolní orgán přesvědčivě zdůvodnil, proč byla účast přizvaných osob na kontrole nezbytná a městský soud z toho vyvodil správné závěry. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že cíl kontroly by byl zmařen, pokud by stěžovatel dopředu věděl, že přepravuje kontrolní pracovníky. Při těchto typech kontroly je totiž nezbytné, aby její prvotní úkony probíhaly v utajení, neboť jen tak lze objektivně zjistit reálné plnění zákonných povinností. Zahájení kontroly provedením kontrolní jízdy přizvanými osobami proto Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněné a souladné se zákonem.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. října 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu