



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **D. Z.**, zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2018, č. j. 5 A 206/2017 – 23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba podaná na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který stěžovatel spatřuje v provedení kontroly, resp. její součásti prizvanými osobami, a nikoli kontrolovaným orgánem.

[2] V případě stěžovatele byla prováděna kontrola při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále „silniční zákon“) za účelem ověření dodržování zákona v návaznosti na vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí silniční zákon; byl prováděn kontrolní nákup (utajený nákup) a zjišťováno, zda vozidlo stěžovatele splňuje podmínky pro označování a vybavení vozidel taxislužby.

[3] Dle pověření byly prizvané osoby oprávněny provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, v rámci kterých bude sledovat plnění zákonných povinností řidiče vozidla taxislužby. Jedná se zejména o zaznamenání místa a času zahájení a ukončení přepravy, identifikaci vozidla, dopravce a řidiče, umístění taxametru a jeho funkčnost v průběhu jízdy, okolnosti a způsob požadavku na úhradu jízdného, skutečně uhrazené částky a dokladu o výši jízdného; prizvaná osoba byla v pověření ve smyslu § 6 odst. 2 kontrolního řádu poučena o svých právech a povinnostech při účasti na kontrole. Ve správním spisu jsou dále založeny záznamy z kontrolní jízdy ze dne 15. 11. 2017 sepsané všemi prizvanými osobami a protokol o kontrole č. j. T/20171115/2/Ht ze dne 28. 11. 2017; z tohoto protokolu je zřejmé, že kontrolující osobou byla Bc. J. H. a kontrolní jízdu provedli A. I., A. K. a O. T. Na CD nosiči vloženém do správního

spisu jsou pak mimo jiné uloženy fotografie z kontroly a výpis ze živnostenského rejstříku žalobce.

[4] Stěžovatel se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu domáhal, aby soud rozhodl tak, že rozsudkem určí, že kontrola provedená Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend, která byla zahájena dne 15. 11. 2017 v 10:58 hod., v místě: Dačického 15, Praha 4 a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 28. 11. 2017, kterou formálně provedla Bc. J. H. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, o jejímž výsledku byl vypracován protokol o kontrole č. T/20171115/2/Ht, ze dne 28. 11. 2017, byla nezákonná. Nezákonnost kontroly spatřuje stěžovatel v tom, že kontrolu neprováděl v celém rozsahu kontrolující (tedy fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil), ale kontrola (resp. její důležitá součást) byla vykonávána přizvanými osobami, kterými byli A. I., O. T. a A. K.; tyto osoby byly předem úkolovány kontrolním orgánem při plánování kontrolní činnosti, započaly kontrolu, prováděly část kontroly a kontrolní orgán následně využil jejich záznam z kontrolní jízdy jako nedílnou přílohu k protokolu o kontrole. Tím dle stěžovatele bylo jejich zjištění povýšeno na roveň zjištění kontrolující osoby; to je dle názoru stěžovatele v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“), zejména v rozporu s § 6, který upravuje institut přizvané osoby. Stěžovatel namítal, že vždy je nutné, aby úkony dle kontrolního řádu činil kontrolní orgán prostřednictvím kontrolující osoby, nikoliv prostřednictvím přizvané osoby; tyto přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby a nemohou vykonávat samostatně kontrolní úkon. Rovněž tvrdil, že má za to, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání k této kontrole, přitom není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které nejsou ještě v době vydání pověření známy, nadto vydaným nepřislušným odvětvovým kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění.

[5] Městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Konstatoval, že v projednávané věci byly přizvané osoby výslovně pověřeny ke konkrétním činnostem prováděným při kontrole, tedy k provedení kontrolní jízdy s tím, že účelem tohoto pověření bylo zajištění objektivních výsledků, čehož může být dosaženo pouze tehdy, je-li minimalizováno riziko manipulace s objektem kontroly, což znamená, že řidič by neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, dospěl městský soud k závěru, že v projednávané věci bylo zajištění účasti pověřených 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 osoby kontrolující. V kontrolním řádu nikde není stanoveno, že by přizvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen současně s kontrolujícím, proto soud neshledal nezákonný postup, při kterém přizvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily zjištění, ke kterým byly pověřeny. Městský soud poukázal na to, že z protokolů je patrné, že vlastní kontrola byla provedena za přítomnosti hlídky městské policie a pracovníka Magistrátu hlavního města Prahy. Neshledal důvodným ani tvrzení, že přizvané osoby nemohly provádět kontrolní jízdu, ani námitku žalobce, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole, neboť ze správního spisu je patrné, že každá z přizvaných osob byla pověřením Magistrátu hlavního města Prahy přizvána k účasti na kontrole; z pověření je patrné, že přizvaná osoba byla oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby i to, jaké úkony byla oprávněna v rámci této kontrolní jízdy provádět. Dle městského soudu z logiky věci vyplývá, že pověření nemohlo být vystaveno na konkrétní jízdu, neboť v době vyhotovení pověření nemohl kontrolní orgán vědět, které konkrétní vozidlo a kterého konkrétního řidiče taxislužby bude kontrolováno, a tedy ke které jednotlivé kontrole bude pověřená osoba přizvána. Pokud jde o námitky týkající se formálních náležitostí pověření, soud uvedl, že pověření přizvaných osob obsahuje odkaz na § 6 kontrolního řádu, tudíž není pravdivé tvrzení, že pověření neobsahují odkaz na příslušné zákonné ustanovení; rovněž je

pokračování

z pověření naprosto nepochybné, že byla vydána Magistrátem hlavního města Prahy, tedy příslušným orgánem, neboť magistrát je kontrolním orgánem v oblasti silniční dopravy [§ 34 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb. ve spojení s § 1 odst. 1 kontrolního řádu].

[6] V kasační stížnosti stěžovatel namítá důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tvrdí, že městský soud zcela nesprávně posoudil právní otázku, a vůbec se nezabýval stěžejními body, které stěžovatel v žalobě předestřel. Městský soud zcela opominul to, že stěžovatel výslovně brojí proti předmětné kontrole [a to konkrétně jejímu zahájení] z důvodu, že taková kontrola byla zahájena přízvanou osobou a nikoliv kontrolující osobou. To je z pohledu stěžovatele úhelný kámen sporu. Jestliže městský soud se s takovou námitkou nevypořádal a vůbec se k ní ani nevyjádřil, pak zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností a zároveň i následný výklad městského soudu ohledně posouzení právní otázky je zcela nesprávný. Jinak řečeno, jestliže totiž byla kontrola zahájena nezákonně, pak je následná kontrola i v dalších částech nezákonně provedená, i kdyby ji již prováděla výlučně kontrolující osoba, která k tomu má oprávnění dané jí zákonem.

[7] Dle stěžovatele z § 2, §4 a § 6 kontrolního řádu vyplývá, že kontroly může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek. Samotný kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. V případě kontroly stěžovatele neprováděl kontrolu v celém rozsahu kontrolující, ale kontrola, resp. její důležitá (sou)část byla vykonávána přízvanými osobami, kterými byli O. T., A. K. a A. I.. Stěžovatel zdůrazňuje, že tou důležitou součástí bylo zahájení kontroly přízvanou osobou. V protokole o kontrole je totiž jasně a zřetelně uvedeno, že kontrola byla zahájena prvním z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Městský soud uvedl, že „Z protokolů je patrné, že vlastní kontrola byla provedena za přítomnosti hlídky městské policie a pracovníka Magistrátu hlavního města Prahy.“ Tomu tak očividně není a nevyplývá to ze spisového materiálu. Naopak ze spisového materiálu vyplývá, že kontrola byla zahájena prvním úkonem, a to kontrolní jízdou, kterou však provedl nikoliv kontrolující, ale přízvaná osoba, které ze zákona zahajovat kontrolu nemůže. Proto je argumentace městského soudu lichá a v rozporu se spisovým materiálem a také v rozporu s řádným a správným výkladem právních předpisů. Ve světle výše uvedeného je zřejmé, že i argument městského soudu [v bodě 18.]: „V projednávané věci byly přízvané osoby výslovně pověřeny ke konkrétním činnostem prováděným při kontrole, tedy k provedení kontrolní jízdy s tím, že účelem tohoto pověření bylo zajištění objektivních výsledků, čehož může být dosaženo pouze tehdy, je-li minimalizováno riziko manipulace s objektem kontroly, což znamená, že řidič by neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda.“, je nesprávnou interpretací a posouzením daného stavu kontroly ve světle kontrolního řádu. Městský soud vůbec neposoudil, že přízvaná osoba nebyla pověřena zahájením kontroly. Stěžovatel nikdy nepochyboval, že by se přízvaná osoba nemohla účastnit části kontroly, nemůže však kontrolu zahajovat. Účel přízvaných osob je podle kontrolního řádu zcela jiný, městský soud se rovněž mylí v interpretaci zákonných ustanovení kontrolního řádu. Pakliže městský soud [v bodě 19.] dochází k závěru, že „v projednávané věci bylo zajištění účasti pověřených přízvaných 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 osoby kontrolující“, pak je takový závěr v rozporu jak s právní úpravou, tak i s judikaturou. Městský soud opět nerozlišoval podstatu žaloby, že stěžovatel rozporoval něco zcela jiného a to, že provádět kontrolní úkony (a tedy i zahajovat kontrolu) může pouze kontrolující osoba.

[8] Stěžovatel namítá, že přizvaná osoba nejenže provedla kontrolní nákup (tedy zaplatila jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také v průběhu kontrolního úkonu zjišťovala, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Takové kontrolní úkony však přizvaná osoba provádět nemohla, protože k nim není nadána zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přizvané osoby. Kdyby tomu tak bylo, pak se institut přizvané osoby zcela stírá s institutem kontrolující osoby, což z logiky právní úpravy ani nevyplývá ani není možné; došlo by rovněž k zásadnímu popření ustanovení o zahájení kontroly kontrolním orgánem ve smyslu § 5 kontrolního řádu a celého smyslu zákonnosti veřejné kontroly. Ostatně z právní úpravy institutu přizvané osoby vyplývá, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu [jak již bylo zmíněno, městský soud nečiní rozdíl mezi kontrolním úkonem a činností přizvané osoby] pouze za účasti kontrolující osoby, jinak tomu být ani nemůže. Nemohou tedy vykonávat samostatně kontrolní úkon, to by bylo v rozporu s diametrálně odlišnými právy a povinnostmi kontrolujícího a přizvané osoby. To, že městský soud nečiní rozdíl mezi kontrolním úkonem a činností přizvané osoby, dokazuje i jeho zkratkovité sdělení podstaty žaloby [v bodě 16.] a to, že „*nezákonnost spatřuje* [žalobce – doplněno stěžovatelem] *v tom, že kontrolující osoba neprováděla kontrolu v celém rozsahu, ale kontrola, resp. její důležitá část, byla provedena tzv. přizvanými osobami.*“ Městský soud však nedodává [at' již z jakéhokoliv jeho důvodu], že stěžovatel považuje za tu důležitou část kontroly právě její zahájení. Proto je i napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z hlediska nesrozumitelnosti. Jestliže městský soud [v bodě 18.] argumentuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, posoudil použití osob, které nejsou kontrolujícími, zcela odhlíží od toho, že Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí nesdělil, že kontrola může být zahájena úkonem přizvané osoby, a přehlíží tedy to, co je podstatou podané žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

[9] Stěžovatel se rovněž nemůže ztotožnit s názorem městského soudu [v bodě 21.], že přizvaná osoba nemusí mít pověření ke konkrétnímu účelu. Stěžovatel má za to, že přizvaná osoba neměla žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole stěžovatele. Ve spise k provedené kontrole není žádné konkrétní pověření pro přizvané osoby k přizvání ke konkrétní kontrole provedené toho dne. Kontrolní spis obsahuje pouze všeobecné pověření přizvaných osob k provádění úkolů v rozmezí určitého období. To je však v rozporu s účelem a institutem přizvané osoby, která musí mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření a pověření od konkrétního kontrolního orgánu (zejména z důvodu toho, že jednotlivé kontrolní orgány působící v různých odvětvích státního dozoru musejí případně každý zvlášť pověřit přizvanou osobu k té které účasti na té které konkrétní odvětvové kontrole a na základě toho kterého zákonného zmocnění). Není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které nejsou ještě v době vydání pověření známy, nadto vydaným nepřislušným odvětvovým kontrolním orgánem bez odkazů na jednotlivá zákonná zmocnění. Takový postup kontrolního orgánu je nutno označit rovněž za nezákonný. Tím, že si kontrolní orgán zjednoduší svoji povinnost tím, že obecně pověří přizvané osoby k neurčitému počtu kontrol, je v rozporu s podstatou přizvané osoby, která je podle kontrolního řádu přizvána k určité kontrole.

[10] Žalovaný s důvody podané kasační stížností nesouhlasí; ve svém vyjádření uvedl, že pro účely kontrolního řádu jsou pro posouzení věci ohledně postavení přizvaných osob podstatné pouze dvě skutečnosti: a) jedná se o fyzickou osobu, b) která má platné pověření ke kontrole, vystavené buďto formou průkazu nebo písemného pověření, přičemž je odpovědností kontrolního orgánu, kterým osobám takové pověření udělí. Podle názoru žalovaného byla předmětná kontrola provedena zcela v souladu s kontrolním řádem a k žádnému zásahu do práv tak nemohlo dojít a ani nedošlo. Kontrolní řád v § 6 umožňuje k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu, pokud je její přizvání ve vztahu k provádění kontrole účelné. Žalovaný podotýká, že stěžovatel nadto nijak nespornuje, že by snad přizvané osoby nemohly být vůbec nijak pověřeny k účasti na kontrole, sporuje však toliko

pokračování

rozsah jejich působnosti na předmětné kontrole, když má za to, že tyto přizvané osoby fakticky plní pravomoc kontrolního orgánu. Tato argumentace je dle žalovaného ryze účelová ve snaze vyhnout se správnímu trestání. Pokud jde o instrukce podané žalovaným přizvaným osobám, je naopak nezbytné, aby takové instrukce byly přizvaným osobám důsledně poskytnuty, a to právě s ohledem na dosažení smyslu a cíle prováděné kontroly. Přizvaná osoba totiž musí dopředu vědět, na jaké konkrétní skutkové okolnosti se má v rámci kontroly zaměřovat, neboť smyslem jejího přizvání je dosvědčení faktického průběhu kontroly. Žalovaný dodává, že stěžovatel ani netvrdí, že by snad dodržel zákon, když v zásadě nerozporuje zjištění učiněná v rámci kontroly a nenamítá tak, že by snad skutečně splňoval podmínky kladené zákonem pro výkon povolání řidiče taxislužby; jeho námitky se pohybují pouze v obecné rovině a není v nich uvedena žádná konkrétní výtka, na základě níž by bylo možné dovodit, že by snad zákon neporušil. I z tohoto důvodu se argumentace stěžovatele jeví jako ryze účelová. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel uplatnil; současně přihlížel k tomu, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], současně tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, tedy uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Za nepřezkoumatelné ustálená judikatura považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný; rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, dále taková rozhodnutí, která neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelné je rovněž rozhodnutí, které je zatíženo vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 2 Ads 58/2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, sp. zn. 2 Ads 33/2003, sp. zn. 4 Azs 27/2004, sp. zn. 6 Ads 57/2004, sp. zn. 7 Afs 212/2006, etc.) Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Nejvyšší správní soud takové vady rozsudku městského soudu, který se srozumitelným způsobem vypořádal s námitkami uplatněnými v žalobě, neshledal. Z obsahu napadeného rozsudku je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Ostatně sám stěžovatel s právním posouzením v kasační stížnosti polemizuje, což by, měl-li by být rozsudek nepřezkoumatelný, bylo stěží možné.

[15] Nejvyšší správní soud především předesílá, že je mu z úřední činnosti známo, že ve skutkově obdobných případech, v nichž stěžovatele zastupuje totožný advokát jako v projednávané věci (který mimo jiné zjevně užívá šablonovitých podání a používá stejných argumentací u různých subjektů), dospěl na základě téměř co do obsahu identických kasačních stížností, k ustálenému závěru, že přizvaná osoba může vykonávat jednotlivé kontrolní úkony bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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 – 25, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 As 128/2018 – 36, a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 – 29 nebo). Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvodu se v nyní řešeném případě od dříve učiněných hodnocení jakkoliv odchýlit, neboť se jedná o skutkově obdobnou situaci a téměř doslovně obsahově shodnou kasační stížnost jako ve výše uvedených případech (z poslední doby viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 245/2018 – 30, nebo ze dne 9. 1. 2019, č. j. 2 As 127/2019 – 42, v nichž se zdejší soud zabýval obsahově zcela shodnými kasačními námitkami, vč. námitky nemožnosti samotného zahájení kontroly přizvanou osobou. Lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 254/2016, ze dne 26. 10. 2016, kde se uvádí, že „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly, to mimo jiné znamená, že řidič (případně dopravce v jedné osobě) by neměl vědět; že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že právě probíhá kontrolní jízda*“). Tohoto oprávnění v předmětném případě kontrolní orgán využil, a to právě pro dosažení účelu kontroly. Nejvyšší správní soud setrvává i v nyní projednávané věci na svém konstantním právním názoru, od něhož neshledal důvodu se odchýlit.

[16] Dle Nejvyššího správního soudu, praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení právních předpisů kladeno za vinu, je zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Tímto postupem nemůže dojít k upírání práv kontrolované osoby, neboť tato může namítat obsah záznamu z kontrolní jízdy prakticky v totožném rozsahu, jako kdyby namítala obsah svědecké výpovědi v jakémkoli jiném řízení, kde by současně svědecká výpověď rovněž sloužila jako důkaz ke zjištění skutkového děje. Následně svá práva může stěžovatel účinně hájit jak podáním námitek, což stěžovatel učinil, tak následně v rámci odvolání a poté žaloby proti rozhodnutí o spáchaném přestupku. Zásadně je tak třeba odmítnout tvrzení stěžovatele o tom, že by snad pověřením přizvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přizvané osoby je toliko *osvědčení faktického průběhu kontroly*. Přizvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají. Netřeba opomenout, že přizvané osoby samozřejmě nemohou – podobně jako úřední osoby – postrádat záruku nepodjatosti [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; srov. též rozsudek ze dne 11. 8. 2010, č. j. 2 As 60/2010-113, bod 25] a nemohou být nevěrohodné; v tomto směru ovšem stěžovatel v celém řízení nic nenamítal.

[17] V kontextu shora uvedeného Nejvyšší správní soud plně odkazuje např. na rozsudek ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, v němž konstatoval, že „*[k]ontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002-52, č. 335/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005, a ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005-134, č. 1067/2007 Sb. NSS). Takovým případem je i kontrola dodržování zákona o silniční dopravě a vyblášky provedená žalovaným u stěžovatele, neboť účel kontroly by mohl být zmařen v případě, že by řidič dopředu věděl, že prováděná jízda je jízdou kontrolní (v tomto ohledu srov. úvahy NSS v rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Nástup cestujících (pověřených osob) do vozidla řízeného*

pokračování

stěžovatelem a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) kontrolního řádu] byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy přizvané osoby pořídily záznaky, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přizvat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. (...) Kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Může se tak stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1 kontrolního řádu). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět například kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by obroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu). Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, bez výhrady akceptovala (srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2008, č. j. 9 As 31/2007 - 87, ze dne 13. 9. 2016, č. j. 6 As 159/2016 - 40, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016 - 39, a ze dne 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016 - 22). (...) Nedůvodné jsou též výtky stěžovatele ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu], 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.“

[18] Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele jednotlivými ustanoveními kontrolního řádu dodává, že již jen z jejich prvního čtení je jasné, že tento zákon umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu totiž [k]ontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Dle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění (zvýraznění doplněno). Kontrolní řád pak v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Dle § 6 odst. 3 se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě [...] řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.

[19] Lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole, tedy i okamžiku faktického zahájení), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení

účelu kontroly (§ 6 odst. 1). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, která by, jak se domnívá stěžovatel, jako jediná mohla kontrolu zahájit, tento zákonný institut, resp. jeho účel by byl zcela vyprázdněn; přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět např. kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu. Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle jejich libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny [viz např. Jemelka, L. - Vetešník, P. - Libosvár, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k § 6 a k § 8 písm. b)], jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepравce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4).

[20] Liché jsou též výtky stěžovatele ohledně nedostatků pověření přizvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a)], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Pověření přizvané osoby nepochybně musí mít 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 taxislužby.

[21] Nejvyšší správní soud má ve shodě s výše citovanou judikaturou za to, že právní posouzení věci učiněné městským soudem bylo zcela zákonné, neboť se najisto nejednalo o nezákonný zásah do práv stěžovatele. Městský soud v napadeném rozsudku řádně vypořádal všechny žalobní námitky, pročež dané rozhodnutí netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak se stěžovatel v kasační stížnosti snažil naznačit svým tvrzením, že soud uchopil jeho žalobní námitku (nezákonné zahájení kontroly přizvanými osobami) zcela jinak. Napadený rozsudek je naprosto srozumitelný, přičemž je opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, a jinak by mu náhrada nákladů řízení po právu náležela, žádné náklady nad rámce běžné správní činnosti nevyňaložil, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 28. června 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu