



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **CZECH ADVANCED TRANSPORT, s.r.o.**, se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, zast. advokátem Mgr. Janem Boučkem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2018, č. j. 8 A 63/2018 - 26,

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 jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného; stěžovatel se žalobou domáhal určení, že kontrola při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě byla provedena v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); tudíž byla nezákonná.

[2] Žalovaný pověřil dnem 2. 1. 2018 k účasti na kontrole přizvané osoby s tím, že tyto jsou oprávněny provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby a sledovat plnění zákonných povinností řidiče vozidla. Podle záznamu z kontrolní jízdy byla dne 20. 3. 2018 objednaná jízda přes aplikaci UBER POP, k nástupu pověřených osob došlo v 21.47 hod., v ulici Stroupežnického 26, jízda byla ukončena ve 21.55 hod., v ulici Jungmannova 9. Kontrolováno bylo vozidlo tov. značky Ford Focus, reg. zn. X; bylo zjištěno, že řidič vozidla J. F. provozuje taxislužbu, přičemž vozidlo nebylo označeno jako vozidlo taxislužby a řidič nepředložil požadované doklady – koncesi a oprávnění k podnikání. Žalobce byl s protokolem o kontrole taxislužby seznámen dne 16. 4. 2018, téhož dne vznesl námitky, a to mimo jiné i ve vztahu ke skutečnosti, že kontrola nebyla prováděna kontrolující osobou, ale kontrolní úkony byly vykonávány přizvanými osobami.

[3] Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole ze dne 6. 4. 2018, č. j. Tů20180320/2/Ht, podal stěžovatel dne 17. 4. 2018 námitky; tyto námitky směřující proti

kontrolnímu zjištění byly dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu předány k vyřízení v navazujícím správním řízení.

[4] Dne 31. 5. 2018 pod č. j. MHMP 849350/2018 žalovaný oznámil stěžovateli, že je proti němu zahájeno řízení o přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1194 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“); toho se měl dopustit jednak tím, že porušil § 9 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona, neboť jako podnikatel v silniční dopravě nezajistil, aby ve vozidle používaném v podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávněnosti k podnikání nebo jeho kopie, a dále o přestupku dle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se měl dopustit tím, že současně provozoval taxislužbu vozidlem, které nebylo označeno jako vozidlo taxislužby.

[5] V žalobě stěžovatel brojil proti nezákonnému postupu (zásahu) žalovaného, namítal, že kontrolu nezahájila a neprováděla v celém rozsahu kontrolující osoba, ale kontrola, resp. její důležitá součást byla vykonávána přízvanými osobami. Stěžovatel uvedl, že kontrola u něj byla zahájena nástupem cestujících, přízvaných osob. Z podstaty věci a z výsledku činnosti přízvaných osob se v případě této části kontroly jednalo mj. o provádění kontrolního nákupu (tzv. *utajený nákup*) ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu; přízvané osoby provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale také zjišťovaly, zda vozidlo splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Takové kontrolní úkony však podle názoru stěžovatele přízvané osoby provádět nemohly, protože k nim nejsou nadány zákonným zmocněním ani nejsou takové činnosti účelem institutu přízvané osoby. Dále namítl, že se tyto osoby při kontrole neprokázaly žádným zákonným způsobem; zřejmě ani neměly žádné konkrétní pověření k přízvání ke konkrétní kontrole stěžovatele. Ve spise k provedené kontrole není žádné konkrétní pověření pro přízvané osoby k přízvání ke konkrétní kontrole provedené toho dne.

[6] Městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. S odkazem na relevantní ustanovení kontrolního řádu (§ 3 odst. 1 a odst. 2 a § 6 odst. 1 a odst. 2 kontrolního řádu) a obsah správního spisu konstatoval, že je zřejmé, že při kontrole kontrolní orgán provádí řadu úkonů, jejichž cílem je zjištění, zda kontrolovaná osoba povinnosti vyplývající z právních předpisů či povinnosti, které jí byly na základě těchto předpisů uloženy, skutečně plní; aby prováděná kontrola byla efektivní, musí mít kontrolující orgán k tomu odpovídající nástroje. Konstatoval, že účast přízvané osoby musí být odůvodněna zájmem na dosažení účelu kontroly; poukázal na obecný účel kontrol, resp. kontrolní činnosti jako takové, k níž je kontrolní orgán zákonem zmocněn. Odkázal na judikaturu, která se k využití osob, které nejsou kontrolujícími osobami, již vyjadřovala, konkr. na rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, dále zmínil skutkově obdobný případ, o němž městský soud rozhodl v rozsudku ze dne 26. 2. 2018, č. j. 11 A 169/2017 - 22, a na další své rozsudky, v nich je konstantně ze závěrů, které stran účasti přízvaných osob při kontrole Nejvyšší správní soud učinil, vycházeno. Městský soud rovněž dospěl k závěru, že zákonná úprava nevylučuje, aby pověření přízvané osoby bylo učiněno způsobem, jaký použil, tedy pověřením k provádění kontrolních jízd. Nezákonný zásah městský soud v postupu žalovaného neshledal.

[7] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městský soud posoudil zcela nesprávně právní otázku, resp. vůbec se nezabýval stěžejními otázkami, které v žalobě namítal, a dále, že napadené rozhodnutí trpí vadami, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost. Dle stěžovatele městský soud zcela opomenul to, že výslovně brojil proti předmětné kontrole [a to konkrétně jejímu zahájení] z důvodu, že taková kontrola byla zahájena přízvanou osobou, a nikoliv kontrolující osobou. Jestliže 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

pokračování

jí zákonem. Stěžovatel proto upozorňuje na kontrolní protokol, kde je jasně uvedeno, že kontrola započala prvním kontrolním úkonem (kontrolní jízdou). Z protokolu a spisu se podává, že takový kontrolní úkon neprovedla kontrolující osoba, ale přizvané osoby.

[8] Dle stěžovatele městským soudem citovaný § 3 odst. 1 a 2 kontrolního řádu na věc nedopadá, neboť toto ustanovení upravuje postup kontrolního orgánu před zahájením kontroly; z právní úpravy [hlava II a hlava III kontrolního řádu] je zřejmé, že kontrolní orgán nemůže ještě před zahájením kontroly využívat k provádění úkonů přizvané osoby; § 6 odst. 1 kontrolního řádu potom jasně normuje, že kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu; tedy přizvaná osoba se může účastnit pouze kontroly - nikoliv úkonů před zahájením kontroly podle § 3 kontrolního řádu. Dle stěžovatelem uvedených jednotlivých ustanovení kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol (kontrolním úkonům) pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. V případě stěžovatele však neprováděl kontrolu v celém rozsahu kontrolující, ale kontrola, resp. její důležitá součást, tj. její zahájení (úkon), byla vykonána přizvanými osobami. Stěžovatel považuje rovněž odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, ve kterém Nejvyšší správní soud posoudil použití osob, které nejsou kontrolujícími, za nepřijatelné; v tomto rozsudku se neříká, že kontrola podle kontrolního řádu může být zahájena úkonem přizvané osoby; městský soud opět přehlíží tedy to, co bylo podstatou podané žaloby. Stěžovatel nikdy nezpochybňoval, že by se přizvaná osoba nemohla účastnit části kontroly, nemůže však kontrolu zahajovat. Dle stěžovatele není možno z podstaty institutu přizvané osoby tuto využívat k samostatnému provádění kontrolních úkonů nebo částí kontrol (zahájení kontroly); zvláště tomu nemůže být v případě, že je kontrolní orgán k provádění takových kontrolních úkonů nadán, což žalovaný jistě je.

[9] Stěžovatel dodává, že mu nadto není zřejmé, jak došel městský soud k závěru, že by kontrolující osoba byla stěžovateli známa (to samé platí i *vice versa* pro přizvané osoby) a tedy bylo nutno použít přizvané osoby. Z dikce § 6 odst. 1 kontrolního řádu totiž jasně vyplývá, že přizvání osoby k účasti na kontrole je fakultativní; jinak řečeno, kontrolní orgán musí vždy vážit eliminaci nadbytečných zásahů do subjektivních práv kontrolovaných osob.

[10] Stěžovatel se rovněž nemůže ztotožnit s názorem městského soudu, že přizvaná osoba nemusí mít pověření ke konkrétnímu účelu. Stěžovatel má za to, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole; 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. Takový postup kontrolního orgánu je nutno označit rovněž za nezákonný a argumentace městského soudu, který aproboval postup žalovaného je lichá; kontrolní orgán dost dobře ví, jaké kontroly bude provádět, protože má jistě plán kontrol stanovený dopředu a případně reaguje mimořádnými kontrolami na určité situace, ale vždy má možnost udělit pověření přizvané osobě *in concreto*.

[11] 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 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. Žalovaný zdůrazňuje, že zaměstnává jen několik kontrolních pracovníků, přičemž jejich identita je vesměs osobám podnikajícím v osobní přepravě známa. Z důvodu potřebné anonymity tedy žalovaný musel přizvat další osoby, aby minimalizoval riziko případného odhalení. Nad to je třeba poukázat na skutečnost, že předmětná přepravní kontrola byla uskutečněna s řidičem, který pro zajištění přepravy zákazníků používá aplikaci Uber Pop. Tato aplikace vyžaduje, aby se přepravy poptávající uživatel dopředu v aplikaci zaregistroval včetně vlastního jména a příjmení, což již dopředu anonymitu zákazníka téměř vylučuje. Pokud by kontrolní orgán k přepravě využíval tytéž osoby organizačně zařazené do kontrolního orgánu, prováděná kontrola by postrádala smysl. 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 námítky 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.

[12] 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.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] 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.

[15] 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

pokračování

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.

[16] 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, čímž došlo v daném případě k tomu že námitka stěžovatele, že „není zřejmé, jak došel městský soud k závěru, že by kontrolující osoba byla stěžovateli známa, se zcela míjí s odůvodněním napadeného rozsudku, neboť ve vztahu k stěžovateli nic takového městský soud neuvedl) dospěl na základě téměř co do obsahu identických kasačních stížností, k ustálenému závěru, že přízvaná 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). 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 9. 1. 2019, č. j. 2 As 127/2019 – 42, v němž se zdejší soud zabýval obsahově zcela shodnými kasačními námitkami, vč. námitky nemožnosti samotného zahájení kontroly přízvanou 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.

[17] 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 přízvané osoby docházelo k atrakci pravomocí kontrolního orgánu. Účelem pověření přízvané osoby je toliko *osvědčení faktického průběhu kontroly*. Přízvané osoby přitom vyjma faktického provedení jízdy, tedy logicky i zahájením kontrolní jízdy, žádné další činnosti nevykonávají. Netřeba opomenout, že přízvané 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.

[18] V kontextu shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud plně odkazuje na rozsudek ze dne 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018 – 50, v němž konstatoval, že „[k]ontrola může být zabájena 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 zabájena 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 vyblásky 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 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 přízvané osoby pořídily záznamy, 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 přízvaných osob z vozidla. Kontrolní řád umožňuje přijat ke kontrole fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zabájením kontroly. (...) Kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přízvanou 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 přízvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřijatelně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přízvané 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 přízvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přízvané 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. přízvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4 kontrolního řádu). Stejný závěr vyplývá z ustálené judikatury, která činnost přízvaných 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 přízvaných osob. Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření ke jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu], avšak ve vztahu ke osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu ke přízvané osobě. Dle NSS musí mít i pověření přízvané osoby písemnou formu. Avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přízvané 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.“

pokračování

[19] 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*.

[20] 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). 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).

[21] 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, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu UBER.

[22] 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.

[23] 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 své běžné správní činnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 20. června 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu