



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Maxíkova školka – mateřská škola a jesle, z. s.**, se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, zastoupený JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. Q1-2020-85, čj. 7003/1.30/20-4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2021, čj. 10 Ad 13/2020-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu usnesením ze dne 12. 8. 2020, čj. 11755/3.30/20-2, odepřel žalobci podle § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), nahlížení do části spisu vedeného ve věci kontroly žalobce (předseda žalobce hodlal nahlížet do celého spisu ve věci kontroly sp. zn. I3-2020-124 dne 10. 7. 2020). Inspektorát vyloučil z nahlížení ty části spisu, které podle něj umožňují identifikovat totožnost podatele podnětu, a to i nepřímo. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a usnesení inspektorátu potvrdil. Obsah dané části spisu je podle něj takový, že informace způsobilé k identifikaci podatele podnětu prostupují celou žádanou částí spisu a celá tato část je způsobilá podatele identifikovat.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Předeslal, že neusiluje o zjištění totožnosti osoby, která případně učinila podnět, ale jde mu o věcný obsah podnětu. Žalobce byl zkrácen na svém právu nahlížet do spisu. Žádal, aby mu po provedené anonymizaci osobních údajů, případně těch částí spisu, z nichž by bylo možné provést identifikaci oznamovatele, bylo umožněno nahlédnout i do podnětové části spisu. S námitkami, které uplatnil v odvolání, se žalovaný nevypořádal. Není zřejmé, na základě jakých skutečností a myšlenkových postupů při aplikaci § 22 kontrolního řádu žalovaný ke svým závěrům dospěl.

[3] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný dostatečně jasně uvedl, že informace způsobilé k identifikaci podatele podnětu prostupují celou částí spisu. Jedná se o úvahu stručnou, nicméně dostatečnou a srozumitelnou. Rozhodnutí žalovaného proto není nepřezkoumatelné. K odepření práva nahlížet do spisu městský soud připomněl význam tohoto práva z hlediska čl. 38 odst. 2 Listiny. Omezení z nahlížení je třeba vykládat restriktivně. Ustanovení § 22 kontrolního řádu je výjimkou a s odkazem na ně nelze z nahlížení automaticky vyloučit celý podnět ke kontrole, ale pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele. To je i v souladu s existující judikaturou NSS (mimo jiné rozsudkem ze dne 30. 5. 2018, čj. 2 As 418/2017-38). Podle § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení vyloučeny dokumenty nebo jejich části, nepředpokládá se tedy zneprístupnění celé (např. podnětové) části spisu. Žalobce měl právo nahlížet i do dané části spisu, avšak až po vyloučení dokumentů či jejich pasáží, z nichž by bylo možno identifikovat podatele podnětu. Inspektorát byl tedy povinen zneprístupnit pouze takovou část spisu týkající se podnětu k provedení kontroly, z níž by bylo možno ztotožnit podatele. Na to však správní orgány zcela rezignovaly a uzavřely pouze, že takový postup není technicky možný a že identifikace podatele prostupuje celou částí spisu. Městský soud k dané části správního spisu dále uvedl, že obsahuje několik podnětů, z nichž vyplývá víceméně vylíčení stavu ve školce, kterou provozuje žalobce. Z větší části podnětů vyplývají toliko informace a popisy událostí, které byly (dle tvrzení v podnětech) známy širšímu okruhu osob rodičů. Uvedené považuje městský soud za rozhodný obsah podnětů. Pouze na několika místech a v ojedinělých pasážích se v podnětech vyskytují skutečnosti, které by mohly vést k identifikaci podatelů, ať už samy či ve spojení s jinými (např. pohlaví dítěte s datem nástupu ve školce). Tyto „identifikační části“ nemají zásadní význam pro podstatu podnětů, technicky je bylo možno zneprístupnit z nahlížení, aniž by věcný obsah podnětu byl zasažen. Městský soud se proto neztotožnil s tím, že identifikace prostupuje celou částí spisu. Částečné zneprístupnění obsahu bylo toliko technickou záležitostí při vedení spisu. Odepření nahlížení tedy nebylo zákonné.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Ztotožňuje se sice s obecnými východisky městského soudu, nesouhlasí však s tím, že by skutečnosti způsobilé vést k identifikaci pisatele podnětu byly jen na několika místech a v ojedinělých pasážích, resp. že tyto pasáže nemají zásadní význam pro podstatu dané části spisu a bylo je technicky možné zneprístupnit. Soud nesprávně otázku informací způsobilých ztotožnit podatele podnětu zredukoval na oblast „zjevných identifikačních údajů“. O totožnosti podatele však vypovídají i skutečnosti a okolnosti jiné (včetně „vylíčení

pokračování

stavu ve školce“ či „popisů událostí o dění v zařízení“). Je přitom nerozhodné, zda taková vyličení či popisy byly známy širšímu okruhu osob (rodičů). Popisovaná událost sama o sobě případně i ve svých detailech umožňuje identifikovat osobu, jejíž identifikaci zákon zapovídá. Stejně tak má vypovídací hodnotu i styl vyjadřování či uvedení dalších skutečností, jež na první pohled ke ztotožnění pisatele vést nemusí, avšak ve spojení s dalšími okolnostmi či v kontextu celkem jednoznačně k určité osobě ukazují. Žalovaný (ani inspektorát) tedy nerezignoval na technické znepřístupnění údajů, které zákon k nahlížení zapovídá. Zpřístupnit ze žádané části spisu nelze nic.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí se skutkovými závěry i právním hodnocením soudu. Otázka anonymizace části spisu způsobem, aby nebyla odhalena identita původce podnětu, je otázkou toliko skutkovou. Proti hodnocení skutkových otázek však není podání kasační stížnosti přípustné. Učinit si úsudek o skutkových otázkách přísluší primárně městskému soudu, intervence kasačního soudu by v tomto ohledu měla být výjimečná. Vzhledem k tomu, že kasační stížností je sledován přezkum skutkových závěrů městského soudu, měla by být odmítnuta pro nepřijatelnost. Není pravdou, že se městský soud zabýval pouze otázkou zjevných identifikačních údajů. Dospěl totiž k tomu, že anonymizaci podnětové části spisu je možno provést. Argumentace žalovaného o faktické nemožnosti anonymizovat spis je mimo jiné vyvrácena tím, že se tak běžně činí při zveřejňování informací postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím či při zveřejňování soudních rozhodnutí. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

[6] Stěžovatel v replice k vyjádření žalobce setrval na důvodech podané kasační stížnosti. Nesouhlasí s tím, že by sporná otázka nebyla otázkou právní nýbrž skutkovou. Podle stěžovatele je sporné, zda v daném případě je nebo není možno fyzicky určitou část spisu znepřístupnit bez toho, aby ve zbytku správní orgány porušily zákonnou povinnost mlčenlivosti. V daném případě z daného důvodu nelze provést ani částečné technické znepřístupnění.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že se neztotožnil s návrhem žalobce na odmítnutí kasační stížnosti (pro nepřijatelnost). Předně je třeba zdůraznit, že odmítnutí pro nepřijatelnost v projednávané věci vůbec nepřichází v úvahu. Institut nepřijatelnosti je totiž dle § 104a s. ř. s. vyhrazen jen věcem, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. V této věci však rozhodoval senát. Ztotožnit se pak nelze ani s návrhem na odmítnutí kasační stížnosti jako nepřípustné. V tomto ohledu je třeba dát za pravdu stěžovateli, neboť jeho námitky uplatněné v kasační stížnosti zjevně nemíří pouze do „skutkových otázek“ (jak je vymezil stěžovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti), nýbrž se v zásadě (zjednodušeně řečeno) týkají aplikace § 22 kontrolního řádu v dané věci. Zbývá dodat, že hodnocení skutkových zjištění správních orgánů se předpokládá i v řízení o kasační stížnosti [viz § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[8] Stejně tak považuje Nejvyšší správní soud za nutné úvodem poznamenat (byť tato okolnost nebyla mezi účastníky sporná a ani městský soud v tomto ohledu nevyjevil žádné pochybnosti), že na rozhodnutí žalovaného se v dané věci nevztahuje kompetenční výluka dle

§ 70 písm. c) s. ř. s., která ze soudního přezkumu vylučuje úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Jak totiž již Nejvyšší správní soud dovodil (mimo jiné ve zmiňovaném rozsudku sp. zn. 2 As 418/2017, viz jeho body 24 a 25) právo nahlížet do spisu není koncipováno jen jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním. Poukázal již mimo jiné i na to, že v případech, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné řízení, se nemůže jednat o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. V takových případech právní úprava poskytuje ochranu právu subjektu na informační sebeurčení, tedy právu být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává. Ve zmiňované věci Nejvyšší správní soud v souvislosti s nahlížením do kontrolního spisu v návaznosti na shora uvedené dovodil, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu jednotlivcům nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí. Takového rozhodnutí se lze podle odkazovaného rozhodnutí domáhat nečinností žalobou. V nyní projednávané věci proto lze v návaznosti na uvedenou judikaturu mít za to, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (pouze vydání takového rozhodnutí se lze domáhat prostřednictvím nečinností žaloby).

[9] Vzhledem k výše uvedenému tedy Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti jednak namítá, že městský soud otázku informací způsobilých ztotožnit pisatele podnětu zredukoval pouze na oblast „zjevných identifikačních údajů“. Stěžovatel má dále za to, že ze žádané části spisu nelze zpřístupnit ničeho. Nesouhlasí ani s tím, že by skutečnosti způsobilé vést k identifikaci podatele byly pouze na několika místech a tyto ojedinělé pasáže neměly zásadní význam pro podstatu žádané části spisu.

[12] Relevantní právní úpravu týkající se sporných otázek představuje v projednávané věci především § 22 kontrolního řádu, podle něhož *z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole*. Judikatura pak k výkladu tohoto ustanovení především dovodila (viz zejm. opět shora již zmiňovaný rozsudek sp. zn. 2 As 418/2017), že citované ustanovení představuje výjimku z práva účastníků řízení nahlížet do spisu, a to z důvodu ochrany totožnosti podatele podnětu. S ohledem na povinnost restriktivního výkladu a účel citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud dovodil, že s odvoláním na § 22 kontrolního řádu nelze vyloučit celý podnět ke kontrole (včetně příloh), nýbrž pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo (uvedením identifikačních údajů podatele) či nepřímo (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu).

[13] Z citovaných závěrů již existující judikatury v napadeném rozsudku vyšel i městský soud. Předně v této souvislosti nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že by městský soud „redukoval“ výklad § 22 kontrolního řádu pouze na „zjevné identifikační údaje.“ V tomto ohledu nelze přehlédnout, že městský soud stěžovatele výslovně nezavázal, v jakém rozsahu, ve vztahu k jakým konkrétním částem spisu či ve vztahu k jakým skutečnostem má

pokračování

anonymizaci (znepřístupnění) provést. Ostatně z dané části správního spisu vyplývá, že identifikační údaje v podobě jména a příjmení pisatelů podnětů (či jejich e-mailových adres) ani součástí podnětů nejsou (již byla odstraněna). Sám stěžovatel navíc v kasační stížnosti připouští, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku přímo zmínil i jiné skutečnosti, které by samy (či ve spojení s jinými) mohly vést k identifikaci pisatelů. Městský soud tak učinil za použití příkladu (pohlaví dítěte v kombinaci s datem nástupu do školky), čehož si je stěžovatel sám dle jeho kasační argumentace také vědom. Ze shora uvedeného tedy stěžovatelem namítaná „redukce“ vskutku neplyne. Stěžovateli především nic nebrání v tom, aby vyjma již městským soudem zmíněných skutečností zvažoval i skutečnosti jiné, které podle něj (při zachování podstaty obsahu podnětů a při respektování podstaty závazného právního názoru městského soudu) mohou vést k identifikaci podatele podnětu a měly by být znepřístupněny. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podstata závěru městského soudu a jeho závazného právního názoru plynoucí z napadeného rozsudku spočívá v tom, že „identifikace“ neprostupuje celou částí spisu a povinností správních orgánů je částečně zpřístupnění této části. Tyto závěry však uvedené kasační námitky stěžovatele podle Nejvyššího správního soudu nikterak nevyvrací.

[14] Jde-li o uplatněnou kasační argumentaci, nelze ostatně přehlédnout, že stěžovatel formuloval své námitky dosti obecně. V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud podotýká, že obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti NSS, ale i obsah jeho rozsudku (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004–54). Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu; správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, je na stěžovateli, aby podrobně identifikoval konkrétní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí a pokud tak neučiní, do značné míry předurčuje míru podrobnosti, jakou se jeho věci bude kasační soud zabývat. Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše reprodukováné závěry městského soudu z odůvodnění napadeného rozsudku byly také poměrně obecné, a stejně tak si je vědom toho, že stěžovatel v rámci kasační stížnosti nemůže argumentovat reprodukcí či dokonce přímou citací konkrétních částí spisu, pro jejichž vyloučení z nahlížení pléduje. Na druhou stranu však stěžovatel ani v obecné rovině neuvádí typové skutečnosti plynoucí z vyloučené části spisu, jejichž znepřístupnění mu závěry městského soudu zapovídají. „Informace a popisy událostí“, které stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje, jsou kategorií natolik širokou, že ani v tomto směru není stěžovatel nikterak výrazně omezen, pokud jde o jeho další postup při znepřístupnění částí podání v souladu se shora reprodukováným závazným právním názorem městského soudu.

[15] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje stanovisko stěžovatele, podle něhož styl vyjadřování či uvedení některých skutečností mohou ve svém kontextu „ukázat k určité osobě“ (a to podle Nejvyššího správního soudu tím spíše, jde-li o omezený okruh osob, jichž se může daný podnět týkat, resp. od nichž může pocházet). Znepřístupnění některých částí spisu z takového důvodu však městský soud v napadeném rozsudku také nevyklučuje. Ostatně hovoří-li odůvodnění napadeného rozsudku o tom, že z „větší části“ podnětů plynou informace které nemají být znepřístupněny, zatímco „identifikační údaje“ jsou pouze „na několika místech“ a v „ojedinělých pasážích“, opět tím není nad rámec shora reprodukováného závazného právního názoru stěžovatel omezen do té míry, že by napadený rozsudek nemohl obstát. Je třeba zdůraznit, že zmiňované (dílčí) úvahy městského

soudu je třeba vnímat jako reakci na závěr stěžovatele, podle něhož v rozporu s restriktivním a výjimečným postupem při zpřístupnění celé části spisu nelze v dané věci zpřístupnit danou část spisu jako celek.

[16] Náhled městského soudu se od náhledu stěžovatele liší i v tom, zda „identifikační“ pasáže prostupují celou zpřístupněnou částí spisu, resp. zda lze zpřístupnit z požadované části spisu alespoň některé části, aniž by odstranění těchto pasáží mělo vliv na podstatu obsahu podnětů. Pomine-li kasační soud skutečnost, že v rámci dané části správního spisu (označené jako „VYLOUČENO Z NAHLÍŽENÍ“) jsou i jiné listiny než pouze texty podnětů (nachází se zde i přípisy správních orgánů), lze po seznámení se s danou částí spisu konstatovat, že ani s uvedeným náhledem stěžovatele nelze souhlasit. Uplatněná kasační argumentace ani zde nevyvrací podstatu závěrů městského soudu a nijak nezpochybňuje, že i části podnětů týkající se „vyličení stavu ve školce“ mohou být v některých případech dle svého obsahu jen stěží přiřaditelné ke konkrétnímu (žalobci známému) pisateli. Kasační soud k tomu pro doplnění výše uvedené obecné argumentace příkladmo dodává, že třeba v případě e-mailového podnětu datovaného dnem 19. 11. 2019 (který je stejně jako další podněty již anonymizován, pokud jde o údaje přímo označující pisatele) lze mít za to, že i po odstranění dat (časových údajů) a přičestí minulého u jednoho ze sloves (z něhož lze dovodit pohlaví dítěte), tedy údajů, o nichž se zmiňuje již městský soud, a případném odstranění stručného popisu dvou konkrétních situací týkajících se rodičů jiných dětí (vyhodnotí-li si žalovaný, že je třeba tuto část zpřístupnit), nebude podstata daného podání zpřístupněním uvedených skutečností zasažena a takový postup ani nebude technicky nemožný.

[17] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že uplatněné kasační námitky nesvědčí nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu, jehož podstata (zcela v souladu s východisky existující judikatury) spočívá v tom, že v dané věci nelze zpřístupnit celou část spisu, jak učinily správní orgány. Je třeba zde zdůraznit, že městský soud v bodě 30 napadeného rozsudku výslovně uvedl, že žalobce měl právo nahlížet i do dané části spisu, avšak až po vyloučení těch dokumentů či pasáží z nich, z nichž by bylo možno identifikovat podatele. Jaké konkrétní dokumenty či pasáže z nich a na základě jakých kritérií či skutečností správní orgány z nahlížení vyloučí, však záleží především na nich.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů, které spočívají v odměně advokáta. Žalobci náleží odměna za poskytnutí jednoho úkonu právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívajícího ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], při sazbě 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů advokáta, ta je stanovena paušálně v § 13 odst.

pokračování

3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěšný nebyl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 30. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu