



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Martina Kopy a Petra Pospíšila, ve věci

žalobce: **Staves.cz, družstvo**, IČ: 26246449
sídlem Lipová 370/6, Stránice, 602 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D.
sídlem Zahradnická 6, 603 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2021, č. j. 3025/1.30/21-4, sp. zn. Q1-2021-43

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2021, č. j. 3025/1.30/21-4, sp. zn. Q1-2021-43, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u krajského soudu žalobce brojí proti rozhodnutí ze dne 6. 10. 2021, č. j. 3025/1.30/21-4, sp. zn. Q1-2021-43 (dále také „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“ nebo „správní orgán prvního stupně“) ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7583/9.30/21-2, sp. zn. Q9-2021-75, jímž bylo žalobci odepřeno nahlédnutí do části spisu sp. zn. I9-2020-895, konkrétně do části označené sp. zn. D9-2020-337, jehož součástí jsou účastníkem řízení požadované kopie listin zaslané inspektorátu prostřednictvím datové schránky Ministerstva vnitra ČR (dále jen „ministerstvo“) dne 6. 3. 2020, č. j. MV-4540-31/OAM-2020: podnět k provedení kontroly Staves.cz, družstvo a vyjádření cizince T. M.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce namítá nezákonnost rozhodnutí správních orgánů a nesprávné právní posouzení věci a zpochybňuje závěry žalovaného v tom, že bylo žalobci odepřeno nahlížení do části spisu v souladu se zákonem. Žalobce poukazuje na své argumenty v odvolání. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný se řádně nevypořádal s námitkami v odvolání a pouze stroze odkázal na závěry oblastního inspektorátu.
3. Ustanovení § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“) neodůvodňuje vyloučení listin z nahlížení jako celek. Správní orgán má řádně odůvodnit, proč nelze poskytnout k nahlédnutí požadované listiny v celém rozsahu a proč nedojde ke zpřístupnění dílčím způsobem anonymizovaného dokumentu. Z nahlížení lze vyloučit dokumenty či jejich části, z nichž by šlo zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Byla porušena zásada, že omezení přístupu k dokumentům by mělo být co nejmenší. Je třeba vždy znepřístupnit pouze to nezbytné. Nahlížení do spisu a procesní práva s tím spojená jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Omezení tohoto práva je třeba vykládat restriktivně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018 č. j. 2 As 418/2017-38). Správní orgány zde měly vyhodnotit individuálně danou část spisu, tak aby došlo ideálně k co nejmenšímu a nezbytnému odepření nahlédnutí do spisu. Žalovaný se nesnažil naplnit tento názor soudu, stroze poukázal na zákonnou úpravu a zanevřel na žalobcovo právo stanovené v § 38 zákona č. 500/204 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), které není absolutní.
4. Postupem správního orgánu prvního stupně byl do spisu zařazen jiný dokument, z něhož byla totožnost osoby, která podnět ke kontrole podala, známa. Argumentace tímto ustanovením je tedy tendenční a nereflktuje skutkový stav věci.
5. I zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podporuje tezi žalobce, že by povinné orgány měly poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, a na které se nevztahuje povinnost mlčenlivosti dle § 20 kontrolního řádu.
6. Není patrné, že by ocitováním konkrétních pasáží spisu – z podnětu k provedení kontroly a jeho příloh (vyjádření cizince T. M.), z nichž by měla vyplývat výluka z nahlédnutí do spisu, došlo k popření samotného odepření nahlédnutí do části spisu. Na základě těchto chybějících skutečností jsou daná rozhodnutí nepřezkoumatelná z hlediska nedostatečného odůvodnění.
7. Žalobce navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí, i rozhodnutí Oblastního inspektorátu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

8. Žalovaný zaslal soudu část spisu vedenou jako sp. zn. D9-2020-337, která obsahuje tzv. jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů, a je tedy vyloučena z nahlížení. Nahlízet do žádané části spisu nelze. Žádost žalobce bylo nutno zamítnout. Žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na odůvodnění usnesení oblastního inspektorátu. Rozhodnutí jsou přezkoumatelná. Správní orgány se zabývaly tím, zda vdaném případě není možno přijmout takové opatření, jež by současně ochránilo totožnost podatele podnětu i umožnilo žadateli nahlédnout do žádané části spisu. Dospěly k závěru, že tomu tak není. Obsah žádané části spisu je takový, že informace způsobí k identifikaci podatele podnětu prostupují celou žádanou částí spisu. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
9. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného nepopírá tvrzení žalovaného, že nahlédnutí do žádané části spisu není možné z důvodů skutečnosti, že z obsahu by bylo možné odvodit identitu podatele. Tento argument není opodstatněný, identita podatele je žalobci již známa. Znamost identity podatele vyplynula z dokumentu, jež byl žalobci při nahlížení do spisu předložen. Ve složce spisu se nacházel dokument upravující detail datové zprávy, v němž je odhalena totožnost podatele v části identifikující přílohy datové zprávy, kde jsou uvedeny jednotlivé dokumenty spolu s identitou oznamovatele. Odepření žalobci nahlédnout do žádané části spisu z důvodů ochrany podatele je proto neopodstatněný argumentem. Pochybení při nahlížení do spisu nelze přičíst žalobci. Pokud již byla odhalena identita, neexistuje jiný důvod nemožnosti nahlížení do žádané části spisu. Jiné důvody žalovaný neuvádí.

V. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
11. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce v podané žalobě uplatnil rovněž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, zabýval se krajský soud nejprve otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobílé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
12. K uvedené námitce zdejší soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok
a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem
a kdo byl rozhodnutím zavázán apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém

rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

13. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k žalobcem uplatněným námitkám zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Podstata úvah žalovaného tedy z napadeného rozhodnutí vyplývá, důvody pro odepření nahlížení jsou tak dostatečně srozumitelné. Jistě by tato část odůvodnění mohla obsahovat i detailnější úvahy, nicméně rozhodné důvody k postupu žalovaného jsou zřejmé. Rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Rozhodnutí oblastního inspektorátu lze sice shledat v odůvodnění nedostatečným, to však nelze považovat za vadu řízení, pro níž by krajský soud musel rozhodnutí správních orgánů zrušit, neboť jak judikuje Nejvyšší správní soud, je nutno číst rozhodnutí obou stupňů jako jeden celek (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Otázkou, zda byly tyto úvahy správné, se bude zabývat soud níže.
14. Žalobce v projednávané věci žádal o zpřístupnění části kontrolního spisu sp. zn. D9-2020-337 k nahlížení. Sporné je to, že žalobci nebylo umožněno nahlížení do podnětové části spisu s odkazem na § 22 kontrolního řádu. V případě žalobcovy žádosti jsou tak relevantní zejména následující ustanovení.
15. Podle § 5 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Podle § 28 kontrolního řádu nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.
16. Podle § 37 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Podle § 42 správního řádu správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.
17. Podle § 38 odst. 1 správního řádu věta první účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Podle § 38 odst. 5 správního řádu odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.
18. Podle § 22 kontrolního řádu z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

19. Soud při posuzování věci vycházel z následujících skutečností, které vyplývají ze správního spisu:
20. Dne 6. 4. 2021 byla oblastnímu inspektorátu doručena žádost o nahlédnutí do spisu, v níž žalobce žádal o poskytnutí kopií listin ze spisového materiálu v rámci ukončeného kontrolního řízení, konkrétně listin zaslaných oblastnímu inspektorátu datovou schránkou ministerstva. V návaznosti na to byl žalobce informován, že s ohledem na ustanovení § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení do spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, a proto jeho žádosti nebylo vyhověno. Oblastní inspektorát tak vydal rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu.
21. Usnesením ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7583/9.30/21-2, sp. zn. Q9-2021-75 správní orgán prvního stupně podle ustanovení § 22 kontrolního řádu odepřel žalobci nahlížení do části spisu vedeného ve věci kontroly sp. zn. D9-2020-337 obsahující spisovou materii, z níž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Správní orgán odkázal na § 38 odst. 6 správního řádu, dle kterého: *Části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení do spisu(...)*. Takovým ustanovením, jímž je uložena povinnost mlčenlivosti, je dle správního orgánu prvního stupně § 22 kontrolního řádu. Požadované doklady ochrany dle tohoto ustanovení požívají, stejně jako ochrany podle § 15 odst. 3 správního řádu.
22. Žalovaný odvolání žalobce dne 11. 10. 2021 zamítl a napadené usnesení potvrdil s tím, že právo žadatele ve smyslu ust. § 38 odst. 1 správního řádu není absolutně neomezené. Žalovaný souhlasil se žalobcem, že dle judikатурních závěrů má být omezení přístupu ke spisovému materiálu co nejmenší, tedy že odepřít přístup k dokumentům ze spisu je namístě pouze v nezbytném případě. O takovou situaci se v případě žádané části spisu jedná. Je rozhodné, zda v daném případě neexistuje zákonná překážka bránící zpřístupnění předmětné části spisového materiálu žalobci coby účastníku spisu. Žádaná část spisu svým obsahem, tj. popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu, naplňuje jednak nutnost zákonné ochrany ve smyslu § 22 kontrolního řádu, ale zejména pak v daném případě ve smyslu § 20 odst. 1 kontrolního řádu. Správní orgány vyhodnotily, že v daném případě nelze provést dílčí anonymizaci, ale je nutné žalobci ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu znepřístupnit celou žádanou část spisu.
23. Právo účastníka nahlížet do správního spisu obecně představuje procesní prostředek k uplatnění dalších procesních práv, např. práva vyjádřit se ke shromážděným skutečnostem a důkazům či k jiným podkladům pro rozhodnutí a navrhopat jejich doplnění. Nahlížení do spisu a práva s tím spojená jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práva účastníka vyjádřit se k podkladům řízení, kdy se jedná o právo vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je proto třeba případné omezení vykládat restriktivně. Ustanovení § 22 správního řádu představuje výjimku z práva účastníků řízení nahlížet do spisu z důvodu ochrany totožnosti podatele podnětu. S poukazem na ustanovení § 22 kontrolního řádu nicméně nelze z nahlížení automaticky vyloučit celý podnět ke kontrole, avšak pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo či nepřímo - srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38.
24. Z ustanovení § 22 kontrolního řádu vyplývá, že jsou z nahlížení vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole – zákon zde tedy výslovně uvádí pouze „dokumenty“ či „jejich části“, nikoliv znepřístupnění celé (např.

podnětové) části spisu. Žalobce měl tedy právo nahlížet i do této části spisu, a to po vyloučení těch dokumentů či pasáží těchto dokumentů, z nichž by bylo možno identifikovat podatele podnětu. Jinými slovy správní orgán prvního stupně byl tedy v daném případě povinen zneprístupnit pouze takovou část spisu týkající se podnětu k provedení kontroly, z níž by bylo možno ztotožnit podatele podnětu.

25. Správní orgány uzavřely, že s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti nelze provést dílčí anonymizaci. Krajský soud se s předmětnou částí kontrolního spisu seznámil. Zjistil, že z obsahu předmětných dokumentů vyplývají skutkové okolnosti, které by mohly vést k identifikaci oznamovatele. Správní orgány případ žalobce individuálně posoudily a své závěry odůvodnily. Žalovaný se vyjádřil k odvolacím námitkám žalobce. Soud tedy nepřisvědčil námitce žalobce, že by v napadeném rozhodnutí absentovala konkrétní úvaha, z jakých důvodů byly dokumenty žalobci zneprístupněny. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 4 uvedl, že jsou to právě konkrétní skutečnosti v předmětných dokumentech uvedené, které by vedly ke zjištění podatele.
26. Žalobce však namítl, že mu je identita podatele známa, a to z dokumentu, jež byl postupem správního orgánu prvního stupně byl zařazen do spisu a žalobci předložen v průběhu nahlížení do spisu. Ze spisového materiálu soud zjistil, že žalobcem předložený dokument společně s replikou se nachází v části správního spisu označené jako *vyloučeno z nahlížení*. Lze tedy seznat, že žalobci byl tento dokument předložen a byl mu znám. Z tohoto dokumentu je zřejmé, kdo je odesílatelem, a tedy podatelem podnětu. Správní orgány měly zohlednit, že tím, že žalobci zpřístupnily část spisu, z níž byla totožnost podatele podnětu známa, nemohou předmětné listiny z nahlížení zcela vyloučit. Správní orgány tak měly posoudit, zda vyloučením těchto dokumentů z nahlížení neporuší zásadu, že omezení přístupu k dokumentům má být co nejmenší. Tyto námitky žalobce jsou tak důvodné.
27. Soud naopak nepřisvědčil námitce žalobce, že by v napadeném rozhodnutí absentovala konkrétní úvaha, z jakých důvodů byly dokumenty žalobci zneprístupněny. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 4 uvedl, že jsou to právě konkrétní skutečnosti v předmětných dokumentech uvedené, které by vedly ke zjištění podatele. Kvůli tomu dle správního orgánu nebylo možné zpřístupnit žalobci ani anonymizovaný dokument. Další námitka žalobce se týkala zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon o svobodném přístupu k informacím sice uvádí, že povinné orgány mají poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, toto právo však není bezbřehé. Ustanovení § 22 kontrolního řádu je právě jedním z příkladů, v němž není právo na informace absolutní. Tato námitka žalobce je nedůvodná.
28. Vzhledem k tomu, že se odůvodnění rozhodnutí správních orgánů omezila pouze na skutečnost, že je třeba žalobci odepřít nahlížení z toho důvodu, aby nebyl zjištěn podatel podnětu, nezbyvá krajskému soudu než rozhodnutí žalovaného zrušit. Odepření nahlížení správním orgánem prvního stupně i žalovaným tedy nebylo zákonné.

VI. Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na výše uvedené krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu nezákonnosti dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vytčených vad.

30. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
31. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika) a tři režijní paušály, a to ve výši $3 \times 3\,100\text{ Kč}$ a $3 \times 300\text{ Kč}$ [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 10 200 Kč. Protože je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 142 Kč, odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.
32. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. srpna 2023

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu