



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Staves.cz, družstvo**, se sídlem Lipová 370/6, Brno, zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2021, č. j. 3025/1.30/21-4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2023, č. j. 29 Ad 15/2021-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká odepření nahlížení do spisu vedeného ve věci kontroly žalobce podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, s odkazem na § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Konkrétně jde o to, zda musí správní orgán při rozhodování o možnosti nahlédnout do spisu zohlednit, že žadatel již zná totožnost podatele podnětu ke kontrole.

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj („inspektorát“) usnesením ze dne 13. 4. 2021 odepřel žalobci nahlédnutí do části spisu sp. zn. I9-2020-895, jejíž součástí jsou žalobcem požadované listiny, které inspektorátu zaslalo Ministerstvo vnitra (podnět k provedení kontroly žalobce a vyjádření cizince T. M.). Inspektorát shledal, že žádosti o nahlédnutí do spisu nelze vyhovět s ohledem na § 22 kontrolního řádu.

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a napadené usnesení potvrdil. Uvedl, že požadovaná část spisu popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu naplňuje nutnost zákonné ochrany, a odkázal i na § 20 odst. 1 kontrolního řádu. Dílčí anonymizaci nebylo v daném případě možné provést.

[4] Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, neboť v něm nechybí úvaha o důvodech znepřístupnění požadovaných dokumentů. Z obsahu dotčených dokumentů vyplývají skutkové okolnosti, které by mohly vést k identifikaci oznamovatele. Příležitostí není ani žalobcův odkaz na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[5] Krajský soud však shledal jako důvodnou námitku, že žalobce již identitu podatele podnětu zná, a to z dokumentu, který je součástí části spisu vyloučené z nahlížení, ale inspektorát mu jej přesto při nahlížení předložil. Z dokumentu je zřejmé, kdo je podatelem podnětu. Správní orgány proto měly zohlednit, že v důsledku toho nemohou sporné listiny zcela vyloučit z nahlížení, a měly posoudit, zda jejich vyloučením neporuší zásadu minimalizace omezení přístupu k dokumentům.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti upozornil, že krajský soud shledal důvodnou pouze námitku, že žalobce již totožnost podatele podnětu zná. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí. Pro právní úvahu o umožnění nahlížení do příslušné části spisu je lhostejné, zda se žalobce v minulosti o totožnosti podatele dozvěděl jiným způsobem, či nikoli. I kdyby žalobce totožnost podatele znal, nejsou tím správní orgány zbaveny povinností podle § 20 odst. 1 a § 22 kontrolního řádu. Absenci překážek pro odepření nahlížení zakládá právní úprava, nikoli faktický postup. Obdobně lze odkázat například na závěr, že nesprávné poučení nezakládá přípustnost opravného prostředku. S ohledem na zákonnou povinnost mlčenlivosti a ochranu totožnosti podatele podnětu nelze nahlížení do požadované části spisu umožnit.

[7] Podle žalobcova vyjádření ke kasační stížnosti obecně platí, že omezení přístupu k dokumentům by mělo být co nejmenší a vždy je třeba znepřístupnit pouze to, co je skutečně nezbytné. Tvzení stěžovatele, že je lhostejné, zda se žalobce seznámil s totožností podatele, je bezpředmětné. Smyslem zákonné úpravy není odepřít nahlížení do spisu, nýbrž vyloučit ze spisu ty dokumenty, ze kterých by bylo možné zjistit totožnost podatele podnětu. Vzhledem k tomu, že žalobce znal totožnost podatele, nebylo dále odůvodnitelné omezovat jeho přístup k dokumentům.

pokračování

[8] Stěžovatelův odkaz na přípustnost opravných prostředků je podle žalobce nepřiléhavý. V nynější věci po seznámení žalobce s totožností podatele ztratilo zákonné omezení smysl, neboť již nemohla být totožnost podatele chráněna, a žádný jiný důvod k omezení práva na nahlížení do spisu není dán. Argumentace stěžovatele vázaností mlčenlivostí a ochranou totožnosti podatele je absurdní v situaci, kdy již správní orgány totožnost podatele neochránily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[10] V nynější věci je mezi stěžovatelem a žalobcem spor v zásadě pouze o to, zda skutečnost, že se žalobce dozvěděl o totožnosti podatele podnětu, má, či nemá vliv na použitelnost § 22 kontrolního řádu. Stěžovatel zastává názor, že „odhalení“ totožnosti podatele na aplikovatelnosti § 22 kontrolního řádu nic nemění, zatímco podle žalobce (a krajského soudu) je tuto skutečnost naopak nutno při rozhodování o odepření nahlížení do spisu zohlednit.

[11] 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.*

[12] V nynější věci se žalobce žádostí ze dne 6. 4. 2021 [po skončení kontroly a mimo správní řízení, proto byla přípustná samostatná správní žaloba, k tomu přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS] domáhal nahlédnutí do listin zaslaných inspektorátu Ministerstvem vnitra dne 6. 3. 2020, konkrétně podnětu k provedení kontroly žalobce a vyjádření cizince T. M.

[13] Jak vyplývá z neveřejné části správního spisu, vlastní podnět ke kontrolní činnosti zaslalo inspektorátu Ministerstvo vnitra, které tak bylo bezprostředním „podatelem“ podnětu (§ 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Podnět ministerstva byl však z podstatné míry založen na informaci poskytnuté ministerstvu právě T. M., kterou ministerstvo předalo inspektorátu (§ 12 a § 42 věta druhá správního řádu) doplněnou o další informace, které mu byly známy z jeho úřední činnosti. Za takové situace nemá NSS pochybnost o tom, že tohoto cizince lze považovat za *osobu, která podala podnět ke kontrole* ve smyslu § 22 kontrolního řádu, byť se na inspektorát obrátil zprostředkovaně, prostřednictvím Ministerstva vnitra. Jiný výklad by v případě, že dojde k postoupení podnětu příslušnému správnímu orgánu, zbavoval podatele podnětu zákonné ochrany jeho identity podle § 22 kontrolního řádu.

[14] Pokud tedy T. M. byl *osobou, která podala podnět ke kontrole*, lze dílčím způsobem přisvědčit stěžovateli, že § 22 kontrolního řádu z pohledu gramatického výkladu neumožňuje zpřístupnit dokumenty či jejich části, z nichž lze zjistit jeho totožnost. Toto ustanovení kontrolního řádu totiž nepočítá s výjimkou či omezením zákazu, a to ani pro případ, kdy žadatel o nahlížení do spisu identitu podatele již zná, čehož se také stěžovatel konzistentně dovolává.

[15] Jak však uvedl Ústavní soud, při řešení právního sporu se nelze omezit na pouhý mechanický výklad a aplikaci podústavního práva, aniž by se zároveň nedomýšlely praktické dopady přijetí určitého výkladu právní normy, které nesmí být nesmyslné. Výklad, který vede k absurdnímu, zákonodárcem nezamýšlenému a protiústavnímu následku, je výkladem neudržitelným (nález Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12, bod 14).

[16] Absurdní důsledky stěžovatelova stanoviska lze ostatně dobře ilustrovat na skutečnosti, že správní orgány sice zdůrazňují nezbytnost chránit totožnost podatele podnětu s odvoláním na § 22 kontrolního řádu, ale zároveň jméno podatele podnětu otevřeně uvádí v odůvodnění či v případě inspektorátu dokonce ve výrokové části svých rozhodnutí. Přitom žalobce jméno podatele podnětu označil již ve své prvotní žádosti; od počátku tedy bylo zřejmé, že jeho totožnost zná. Jak žalobce vysvětlil, stalo se tak z důvodu pochybení inspektorátu při nahlížení do veřejné části spisu (srov. vyjádření na čl. 26 až 27 spisu krajského soudu a bod 26 napadeného rozsudku).

[17] NSS připomíná, že nahlížení do spisu a procesní práva s tím spojená jsou jedním ze základních předpokladů pro výkon práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a proto je třeba omezení tohoto práva vykládat restriktivně (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, bod 22). Každé omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51, bod 15).

[18] Je zjevné, že pokud již žadatel o nahlížení do spisu identitu podatele podnětu zná, není § 22 kontrolního řádu způsobilý naplnit svůj účel, tedy utajit identitu podatele podnětu před žadatelem o nahlížení. Nemůže proto ani představovat legitimní důvod pro omezení veřejného subjektivního práva žalobce nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu). Jediným logickým a ústavně konformním řešením toho, že kontrolní řád s takovou situací výslovně nepočítá, a vytváří tak mezeru v právu, může proto být tzv. teleologická redukce.

[19] Jak výstižně k teleologické redukci uvedl Nejvyšší soud, jde o jednu z metod tzv. soudcovského dotváření práva, o nástroj umožňující řešit situaci, v níž je dikce právního předpisu z hlediska jazykového vyjádření jednoznačná, avšak jeho **mechanická aplikace na určitý případ by byla v rozporu s jeho účelem** a vedla by k důsledkům neslučitelným s hodnotami a principy, na nichž je založen právní řád v materiálním právním státě. Dikce právní úpravy je v takovém případě širší, než odpovídá právním principům, hodnotám a účelu, ze kterých tato právní úprava vychází, a **právní předpis tudíž z pohledu své teleologie (svého smyslu a účelu) postrádá ustanovení, které by stanovilo výjimku z příliš rozsáhlé dikce** (nedostatečně diferencuje, nerozlišuje skupiny případů, které by vzhledem ke svému smyslu a účelu rozlišovat měl). Nástrojem uzavření této tzv. zakryté teleologické mezery v právu je právě teleologická redukce jakožto **odepření aplikace daného ustanovení na případy, na které sice dopadá jeho dikce, nikoli však smysl a účel**; jde o omezení věcného rozsahu právní normy jejím účelem (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 32 Cdo 5685/2015, ze dne 19. 2. 2020,

pokračování

sp. zn. 32 Cdo 646/2018, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 28 Cdo 321/2021; důraz přidán).

[20] Stručně řečeno, jelikož uplatnění omezení podle § 22 kontrolního řádu na žalobcovu situaci by za dané situace bylo bezúčelným a neodůvodněným zásahem do jeho práva na nahlížení do spisu, byli stěžovatel a inspektorát povinni toto omezení v tomto konkrétním případě neuplatnit. Závěr krajského soudu, že nebyla dostatečně zohledněna skutečnost, že žalobce totožnost podatele zná, a byla pominuta zásada minimalizace omezení přístupu k dokumentům ve spise (bod 26 napadeného rozsudku), je tedy věcně správný.

[21] Za přílehavý nelze považovat ani podpůrný odkaz stěžovatele na povinnost mlčenlivosti vyplývající z § 20 odst. 1 kontrolního řádu. Povinnost mlčenlivosti podle § 20 kontrolního řádu totiž není absolutní a neomezená a k jejímu prolomení dochází např. při splnění podmínek pro umožnění nahlížení do spisu (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 8. 2019, č. j. 50 A 86/2018-33, bod 24). Poskytnutí informací ze spisu umožněním nahlédnout do něj za splnění zákonných podmínek není porušením povinnosti mlčenlivosti stěžovatele stanovené v § 20 kontrolního řádu, nýbrž právem předpokládanou výjimkou z tohoto pravidla (rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2020, č. j. 5 As 314/2019-34, bod 20).

[22] Stěžovatelovu domnělou analogii mezi nynější situací a skutečností, že nesprávné poučení nezakládá přípustnost opravného prostředku (usnesení NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006 Sb. NSS), neshledává NSS ve shodě se žalobcem přílehavou. Podobnost obou situací má zřejmě podle stěžovatele spočívat v tom, že v důsledku určitého faktického pochybení (nesprávného poučení/odhalení totožnosti podatele podnětu) není dotčen objektivním právem normovaný stav (nepřípustnost opravného prostředku/vyloučení dokumentů či jejich částí z nahlížení).

[23] Stěžovatel však pomíjí, že v případě nesprávného poučení o přípustnosti opravného prostředku nadále trvají důvody, které zákonodárce vedly ke stanovení jeho nepřípustnosti; nesprávné poučení tedy nemá vliv na trvání účelu zákona. Oproti tomu, je-li odhalena totožnost podatele podnětu, odpadá v konkrétním případě důvod, pro který zákonodárce zakotvil omezení podle § 22 kontrolního řádu; účel zákona již jeho prostřednictvím naplnit nelze.

[24] Pouze na okraj kasační soud poznamenává, že správní praxe uznává i možnost, aby se podatel podnětu dobrovolně ochrany své totožnosti vzdal (srov. Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2021, s. 5: „*Uvedený postup přitom vychází z toho, že smysl ustanovení § 22 kontrolního řádu míří k ochraně osoby, jež podala podnět ke kontrole. V situaci, kdy tato osoba udělí kontrolnímu orgánu dobrovolně souhlas s uvedením totožnosti při šetření podnětu, není důvod na její ochraně dále ve vztahu ke kontrolované osobě trvat.*“; dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2021.aspx>). Tento postup (zohledňující smysl a účel § 22 kontrolního řádu) je ale ve zřejmém rozporu s tím, jak absolutně povinnost podle § 22 kontrolního řádu chápe stěžovatel. Ve stěžovatelově striktním pojetí by patrně nebylo nahlížení do částí spisu umožňujících identifikovat podatele podnětu možné ani se souhlasem podatele, neboť

takovou možnost § 22 kontrolního řádu také výslovně nezmiňuje. Takový závěr by ale podobně jako závěr učiněný stěžovatelem a inspektorátem v nynější věci postrádal racionální základ.

[25] NSS uzavírá, že v situaci, kdy je zcela zjevné, že žadatel o nahlížení do kontrolního spisu již zná totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, nemůže správní orgán omezit právo žadatele nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu) s odkazem na § 22 kontrolního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] NSS ze shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou [§ 110 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)].

[27] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; toto právo naopak náleží úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náklady řízení spočívají v odměně advokáta v rozsahu jednoho úkonu právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 714 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.)

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

V Brně dne 17. července 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu