



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Církevní konzervatoř Německého řádu**, se sídlem Opava, Beethovenova 235/1, zastoupena JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Olomouc, Ostravská 501/16, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 5. 2023, č. j. 22 Ad 4/2023 - 25,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 5. 2023, č. j. 22 Ad 4/2023 - 25 **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě (dále jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 29. 7. 2022, č.j. 11301/10.30/20-12, nevyhověl postupem dle § 38 odst. 5 správního řádu žádosti žalobkyně (jako účastníka přestupkového řízení) o nahlédnutí do dokumentů vyloučených z nahlížení do spisu, pokud jde o dokumenty umístěné v zalepené obálce kontrolního spisu sp. zn. I10-2019-1685 (dále jen „žádaná položka spisu“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2022,

č. j. 5965/1.30/22-3, sp. zn. Q1-2022-83, zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalovaný konstatoval, že v projednávaném případě není sporu o tom, že žalobkyni svědčí právo nahlížet do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu, to však není neomezené. Podle § 38 odst. 6 správního řádu jsou totiž části spisu, obsahující utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, vyloučeny z nahlížení. Žalovaný se ztotožnil s inspektorem, že § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“), ve spojení s § 20 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), zakládá právě takové omezení. Důvodem pro odeprání nahlížení do žádané položky spisu tedy nebyl § 22 kontrolního řádu, jak se mylně domnívala žalobkyně.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě žalobou, které krajský soud vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud přisvědčil námitce, že z § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, a to ani s přihlédnutím k jeho účelu, nevyplývá zákonem stanovená povinnost mlčenlivosti. Toto ustanovení upravuje pouze oprávnění inspektora dotazovat se při kontrole zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších osob. Povinnost mlčenlivosti vztahující se na listiny, u kterých se žalobkyně domáhá zpřístupnění v rámci nahlížení do spisu, nelze dovodit ani ze žalovaným citovaného ustanovení § 20 odst. 1 kontrolního řádu. Ten stanovuje povinnost zachovávat mlčenlivost kontrolujícímu nebo přizvané osobě v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, tj. pouze v průběhu kontrolního řízení dle kontrolního řádu, nikoliv však již v navazujícím správním řízení, jehož podkladem jsou skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly. Obdobně to platí i pro aplikaci § 22 kontrolního řádu. Ten sice vylučuje z nahlížení do spisu dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, nicméně pouze ve vztahu ke kontrolnímu spisu v rámci prováděné kontroly. Jestliže se kontrolní spis stane (tak jako v projednávané věci) následně součástí správního spisu, nelze již citované ustanovení v průběhu správního řízení aplikovat. Z uvedeného je podle krajského soudu zjevné, že v rámci projednávaného správního (přestupkového) řízení nebylo možné na žalobkyni požadované zpřístupnění předmětných listin aplikovat § 38 odst. 6 správního řádu.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný, dále jen „stěžovatel“ kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tvrdí, že se krajský soud s jeho argumenty (uvedenými v žalobou napadeném rozhodnutí) vůbec nevypořádal. Krajský soud se omezil toliko na uvedení relevantních zákonných ustanovení, jejichž aplikaci na projednávanou věc následně stroze vyloučil. Krajský soud nevysvětlil, proč nelze přihlédnout k účelu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, když z něj povinnost mlčenlivosti vyvěrá. Způsob, jakým lze zabezpečit, aby *„osoba, s níž je takto hovořeno, nebyla vystavena potenciálnímu riziku negativní reakce či tlaku ze strany zaměstnavatele z důvodu jejího vyjádření“*, je právě trvalý anonymita informací touto osobou

pokračování

sdělených. Obdobně izolovaně se krajský soud vyjádřil též k výkladu § 20 odst. 1 kontrolního řádu, aniž by vysvětlil jeho vazbu na § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, jakožto primárního důvodu, proč stěžovatel žádané listiny nezpřístupnil.

[7] Mínil-li krajský soud, že účelem § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce není utajení v tomto režimu sdělených informací, posoudil tuto otázku nesprávně. Dle stěžovatele nelze odhlédnout od účelu dotčeného ustanovení, kterým je bezesporu poskytnout rozhovoru inspektora se zaměstnanci zákonnou ochranu; to v sobě implicitně zahrnuje povinnost zachovávat utajení v tomto režimu sdělených a v čase hmotně zachycených informací, nemá-li být takové ustanovení v podstatě vyprázdněno.

[8] Žalobkyně v podaném vyjádření souhlasí se závěry krajského soudu. Považuje za „naprosto šokující“, že se stěžovatel snaží účelově ohýbat právní úpravu tak, aby pro ní vyzněla co možná nejnepríznivěji. Krajským soudem citovaná zákonná úprava je jasná a odůvodnění napadeného rozsudku dostatečné. Žalobkyně proto navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[9] Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že rozhodnutí krajského soudu přezkoumává v rozsahu kasačních námitek (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a z důvodů uvedených v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Zákonem definovaná dispoziční zásada nicméně neplatí bez výjimek; povinností kasačního soudu je tak mimo jiné *ex officio* zohlednit i existenci případné zmatečnosti řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). V nyní posuzované věci kasační soud zjistil, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť krajský soud projednal žalobu meritorně, ačkoli k tomu chyběly podmínky řízení [za podmínky řízení je nutno ve správním soudnictví považovat nejen případy uvedené v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale i případy uvedené pod písm. b) až d) tohoto ustanovení].

[10] Kasační stížnost je tak důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatel.

[11] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se žalobce *přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno*. Z § 70 písm. c) s. ř. s. pak plyne, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

[12] Podle § 38 odst. 1 správního řádu *mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci*. Správní orgán umožní jiným osobám nahlédnout do spisu, *prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem* (§ 38 odst. 2 správního řádu). *Odepřel-li správní orgán osobě [hostejno, zda účastníku či jiné osobě – pozn. NSS] nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě* (§ 38 odst. 5 správního řádu).

[13] V případě dosud probíhajícího řízení lze považovat rozhodnutí správních orgánů vztahující se k právu účastníků řízení nahlížet do spisu za úkon, jímž se upravuje vedení řízení, neboť jím je rozhodováno pouze o možnosti uplatnění jejich konkrétního procesního práva, s nímž jsou spojena další procesní práva, zaručující vedení spravedlivého procesu

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009 - 43; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv. K zásahu do právního postavení účastníků, jímž je takové rozhodnutí (usnesení) adresováno, nedochází.

[14] Na tento typ rozhodnutí se pak vztahuje kompetenční výluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s., a žaloba proti nim proto není podle § 68 písm. e) s. ř. s. přípustná (srov. například usnesení tohoto soudu ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002 - 8).

[15] Účastník správního řízení nicméně bez soudní ochrany proti tomuto úkonu správního orgánu nezůstává. Argument o nezákonném odepření nahlížení do spisu nebo jeho části může účastník řízení uplatnit v žalobě proti konečnému rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo, a to jako procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost tohoto konečného rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, či ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101). V rámci přezkumu finálního rozhodnutí pak soud posoudí, zda došlo k vadě řízení před správním orgánem, a pokud ano, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 As 112/2011 - 100).

[16] Situace je odlišná v případech již ukončených řízení, či v případě výkonu práva na nahlížení do spisu osobami odlišnými od účastníků řízení. Zde se jedná o výkon samostatného procesního práva, o němž se nerozhoduje v rámci probíhajícího („hlavního“) správního řízení. Za této situace neplatí, že jde (jen) o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení správního řízení (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, č. 2233/2011 Sb. NSS, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 As 112/2011 - 100) a usnesení o odepření tohoto práva tak musí být podrobeno soudnímu přezkumu, neboť ten nemůže být realizován „na konci“, tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé.

[17] O takový případ se však v nyní projednávané situaci nejedná. Není sporu o tom, že žalobkyně je účastníkem přestupkového řízení, které bylo zahájeno dne 22. 4. 2020 doručením oznámení o zahájení přestupkového řízení č. j. 11301/10.30/20-3, sp. zn. S10-2020-173, ve věci podezření ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti; v jeho rámci bylo vydáno usnesení o neumožnění nahlížení do části spisu, které bylo následně potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného.

[18] Tvzení o nezákonnosti usnesení o odepření nahlížení do spisu může tedy žalobkyně, jako účastník přestupkového řízení, uplatnit v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí v tomto řízení. Jakkoli tento postup za všech okolností nezaručuje v každém jednotlivém případě zcela ideální a bezprostřední zjednání nápravy případného nezákonného procesního postupu, nelze přehlédnout, že smysl kompetenčních výluk uvedených v § 70 s. ř. s., včetně výluky týkající se úkonů, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], je založen na systémovém hledisku. Účelem je zejména vyloučit situaci, kdy by se připuštěním samostatného soudního přezkumu procesních úkonů mohlo správní řízení ve věci samé nepřiměřeně prodloužit. V případě úkonů, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem má tedy správní soud možnost přezkoumat celý průběh

pokračování

řízení, včetně rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení, až v rámci řízení o žalobě proti konečnému (meritornímu) správnímu rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 377/2019 - 42).

[19] Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky je (ve spojení s rozhodnutím inspektorátu) rozhodnutím, jímž se jen upravuje řízení před správním orgánem, byla žaloba proti němu dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. nepřípustná a jako takovou ji měl krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Pokud krajský soud žalobu věcně projednal, zatížil dané řízení zmatečností vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. K takové vadě byl Nejvyšší správní soud, jako již bylo konstatováno, povinen přihlédnout *ex officio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] S ohledem na tento závěr již nebyl dán důvod, aby se Nejvyšší správní soud zabýval uplatněnými kasačními námitkami.

[21] Podle § 110 odst. 1 části věty první za středníkem s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[22] Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu byl zrušen a žaloba byla zároveň odmítnuta, řízení ve věci bylo před správními soudy skončeno. Za této situace musel Nejvyšší správní soud rozhodnout nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[23] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně žalobu odmítl; v takovém případě se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. července 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu