



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Nemocnice s poliklinikou Česká Lípa, a.s.**, IČO: 27283518
sídlem Purkyňova 1849, 470 01 Česká Lípa
zastoupená Mgr. Svatoplukem Čechem, advokátem
sídlem Mánesova 1085, 276 01 Mělník

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2024, č. j. 8879/1.30/23-6,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2024, č. j. 8879/1.30/23-6, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 4. 2024, č. j. 8879/1.30/23-6, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 12. 9. 2023, č. j. 11684/7.50/23-4, kterým byla podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost žalobkyně o nahlédnutí do podání MUDr. J. Ch. A., nar. X, a nahlédnutí v této části jí bylo dle téhož ustanovení odepřeno. Žalobkyně se zároveň domáhala toho, aby soud zrušil i prvostupňové usnesení oblastního inspektorátu a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem podané žaloby zrekapitulovala dosavadní průběh projednávaného případu, přičemž namítla, že je napadené rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné. K tomu žalobkyně zmínila, že již v odvolání proti prvostupňovému usnesení namítla, že podání MUDr. J. Ch. A. (dále jen „stěžovatelka“) mělo být dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu součástí jednoho kontrolního spisu (resp. že případný podnětový spis měl být součástí kontrolního spisu). Tímto tvrzením se však žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval.
3. Následně žalobkyně uvedla, že podání stěžovatelky mělo být součástí kontrolního spisu, neboť šlo o základní dokument, na jehož podkladě byla kontrola zahájena. Pokud tedy předmětné podání stěžovatelky nebylo součástí spisu, pak nebylo žalobkyni zřejmé, na základě čeho byla kontrola zahájena. Nemožnost žalobkyně se s tímto podáním seznámit tak představovalo zásah do jejího práva na spravedlivý proces, neboť žalobkyně neměla možnost se vyjadřovat ke konkrétním skutečnostem, které jsou předmětem kontroly, jakož ani k tvrzením stěžovatelky a navrhopvat a předkládat důkazy na podporu svých tvrzení. K tomu, že podnět a podnětový spis je v případě kontroly součástí kontrolního spisu, se přitom dle žalobkyně opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, a ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 Afs 46/2009-46.
4. Daný podnět stěžovatelky tudíž podle názoru žalobkyně měl být součástí kontrolního spisu, se kterým měla žalobkyně jako účastník řízení právo se seznámit. V řešeném případě tedy mělo být právo na nahlížení do spisu posuzováno nikoliv podle § 38 odst. 2 správního řádu, ale podle § 38 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Vzhledem k tomu, že sama stěžovatelka zprostila oblastní inspektorát povinnosti mlčenlivosti, ochrana její totožnosti podle § 22 kontrolního řádu odpadla.
5. Závěrem žalobkyně zmínila, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké dotčené osoby a jaká jejich práva měla být nahlédnutím do spisu žalobkyní porušena. K tomu dále popsala, že žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že podání stěžovatelky je koncipováno po obsahové stránce tak, že nelze oddělit obsah tak, aby nebyla práva dotčených osob porušena. Žalovaný se však dle žalobkyně nevypořádal s tím, že pokud by byly osobní údaje konkrétních osob jmenovaných stěžovatelkou anonymizovány, jak by mohly být tyto osoby z obsahu podání stěžovatelky identifikovány a proč by nemohlo být podání stěžovatelky zpřístupněno ani v takto anonymizované podobě. Doplnila, že tvrzení žalovaného o tom, že by bylo možné jen z popisu věci identifikovat konkrétní osoby, se jí s ohledem na počet jejích zaměstnanců (cca 1 000) jeví jako účelové.
Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě nejprve stručně zopakoval průběh posuzovaného případu. Následně plně odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňového. Daná rozhodnutí přitom žalovaný považoval za přezkoumatelná, správná a zákonná. Žalovaný poté poukázal na fakt, že již v namítaných rozhodnutích bylo výslovně konstatováno, že žádané podání stěžovatelky bylo vedeno samostatně. Dále žalovaný zmínil, že právní úprava kontrolního řízení je na základě kontrolního řádu koncipována tak, že se zahájení kontroly řídí § 5 kontrolního řádu, a není tak odvislé od podání, či nepodání, podnětu. Ostatně, podatelé na provedení kontroly obecně nemají právní nárok. Kontrola s žalobkyní tedy byla zahájena dle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu – doručením oznámení o zahájení kontroly ze dne 9. 6. 2023.
7. Žalovaný též setrval na závěrech ohledně právního režimu posouzení žádosti žalobkyně dle § 38 odst. 2 správního řádu. Stejně tak žalovaný shledal za správné závěry o tom, koho bylo v daném případě třeba považovat za dotčené osoby. Nadto žalovaný uvedl, že osoby, jejichž projevy byly popsány v žádaném podání, skutečně dotčenými osobami jsou, neboť předmětem kontroly je situace jako celek – tj. i případné projevy jednotlivých osob.
8. Nakonec žalovaný uvedl, že při znalosti prostředí u žalobkyně (resp. jednotlivých osob) bylo možno spolehlivou identifikaci jednotlivých osob důvodně předpokládat.

Posouzení věci soudem

9. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobkyně s tím výslovně souhlasila a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
10. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady přitom vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
11. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, a to v kontextu žalobní argumentace, že se žalovaný vůbec nezabýval odvolacím tvrzením žalobkyně, že podání stěžovatelky mělo být součástí jednoho kontrolního spisu.
13. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

14. Dle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
15. S odkazem na citované § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu soud konstatuje, že přezkumná činnost odvolacího správního orgánu musí být vyjádřena právě v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, ze kterého tak musí být patrný dosavadní průběh a výsledek řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Z odůvodnění rozhodnutí tedy musí být zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nemůže plnit svoji základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25). Dále musí být z rozhodnutí o odvolání především jasné, jak odvolací správní orgán naložil s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje jeho argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, a podle které právní normy rozhodl, popř. zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
16. V rozsudku ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018-45, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84).“* Stejně tak lze poukázat na závěr plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47 A 32/2012-38, že *„[p]ovinnost správního orgánu vypořádat se dostatečným a přesvědčivým způsobem s námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004) platí tím spíše pro odvolací správní orgán, neboť samotným smyslem a účelem odvolacího řízení je právě přezkum správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 citovaného zákona).“* (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016-43, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).
17. Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
18. V souvislosti s předmětnou námitkou soud rovněž poznamenává, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Jako jeden celek jsou

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29).

19. Vycházejí z výše uvedených judikатурních závěrů pak soud ve věci přisvědčil námitce žalobkyně o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že se žalovaný nijak nevypořádal s odvolací námitkou žalobkyně, že podnět stěžovatelky měl být dle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu součástí jednoho kontrolního spisu (resp. že případný podnětový spis měl být součástí kontrolního spisu).
20. Z žalobou napadeného rozhodnutí přitom lze zjistit, že žalovaný předmětnou námitku uvedl v rekapitulaci odvolacích námitek (viz str. 2 napadeného rozhodnutí), avšak ji už v rámci vlastního odůvodnění svého rozhodnutí odpovídajícím způsobem nevypořádal. Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí v tomto ohledu bez dalšího konstatoval, že „[k] tomu je (i v souvislosti s žadatelem zmiňovanou judikaturou) nutno uvést, že (jak zkonstatoval i oblastní inspektorát práce) podání MUDr. A. je vedeno samostatně. Za daných konkrétních okolností tak nelze než v souladu s oblastním inspektorátem práce zkonstatovat, že žadatel tzv. účastníkem daného spisu není.“ Pokud se poté jedná o odůvodnění poukazovaného prvostupňového usnesení oblastního inspektorátu, tak z jeho obsahu v této části plyne závěr, že oblastní inspektorát „plně respektuje dikci ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu, a tudíž právo žadatele k nahlédnutí do kontrolního spisu sp. zn. I7-2023-844, jež je veden o kontrole prováděné u žadatele a jehož je žadatel tudíž účastníkem. V případě podnětu je nutno nicméně konstatovat, že tento je součástí samostatného spisu, který je o podnětu tvořen a jehož účastníkem je podatel podnětu. S ohledem na tuto okolnost je nutno v případě žádosti o nahlédnutí do takové písemnosti, poté co je pozitivně zjištěno, že byl podatelem podnětu správní orgán zbaven povinnosti mlčenlivosti, provést test naplnění podmínek dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu.“
21. Shora citované toliko prosté tvrzení žalovaného ve spojení s hodnocením oblastního inspektorátu, že podnět stěžovatelky je součástí samostatného spisu, který je o podnětu tvořen, však dle soudu nelze ve světle nadepsané judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za dostatečné a přesvědčivé – tj. přezkoumatelné – vypořádání předmětné odvolací námitek žalobkyně v celém jejím komplexu. Žalobkyně totiž už v podaném odvolání proti usnesení oblastního inspektorátu v daném kontextu výslovně namítla, že závěr o tom, že podnět stěžovatelky není součástí kontrolního spisu, nýbrž součástí samostatného podnětového spisu, je zcela nesprávný, v důsledku čehož oblastní inspektorát vydal nesprávné rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem a porušuje základní práva žalobkyně na spravedlivý proces. K tomu žalobkyně obsáhle citovala závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozsudků ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, a ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 Afs 46/2009-46, ohledně vedení podnětového spisu coby součástí spisu kontrolního. Dle odvolací námitek žalobkyně podepřené judikaturou Nejvyššího správního soudu tak měl být celý podnětový spis součástí kontrolního spisu, se kterým měla žalobkyně jako kontrolovaná osoba právo se seznámit.
22. Na výše popsanou pro věc relevantní odvolací argumentaci tudíž žalovaný zjevně nereagoval způsobem, který by odpovídal požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, když z odůvodnění napadeného rozhodnutí není vůbec jasné, na základě jaké (přezkoumatelné) právní úvahy považuje žalovaný nadepsanou odvolací tvrzení za lichá, mylná nebo vyvrácená, a proč ve věci shledal žalobkyni konkrétně poukazované judikатурní závěry Nejvyššího správního soudu za nepřiléhavé či neaplikovatelné. Jinak řečeno, z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nelze vysledovat právní názor (vlastní posouzení) žalovaného, který jej vedl k prostému Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

konstatování, že podání stěžovatelky je vedeno samostatně a že za daných okolností žalobkyně tzv. účastníkem tohoto samostatného spisu není. Právě úvaha o této právní otázce přitom byla stěžejní pro další (zákonný) postup žalovaného ve věci.

23. Jak už tedy bylo soudem dříve uvedeno, dle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o odvolání, v němž se odvolací orgán řádně nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, a ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011-43). Pokud tedy žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil namítané usnesení oblastního inspektorátu, bylo jeho povinností v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně reagovat na veškeré námitky uplatněné žalobkyní a v úplnosti vysvětlit, proč je shledal nedůvodné. Této povinnosti však žalovaný zjevně nedostál, a proto bylo napadené rozhodnutí v dané části soudem vyhodnoceno jako nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
24. Soud se poté zabýval také žalobním tvrzením, že předmětný podnět stěžovatelky měl být součástí kontrolního spisu, se kterým měla žalobkyně jako účastník řízení právo se seznámit. Jinými slovy, že v řešeném případě mělo být právo žalobkyně na nahlížení do spisu posuzováno nikoliv podle § 38 odst. 2 správního řádu, ale podle § 38 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 22 kontrolního řádu.
25. Podle § 38 odst. 1 věty první správního řádu platí, že účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Odstavec 2 téhož ustanovení zároveň stanoví, že jiným osobám správní orgán umožní 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.
26. Dle § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.
27. Stran této právní otázky soud předně odkazuje na judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu, přičemž se např. z žalobkyní výslovně poukazovaného rozsudku tohoto soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, i pro nyní posuzovaný případ přílehavě podává, že „[s]právní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální ‚stopu‘ postupu řízení“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že součástí správního spisu musí být též dokumenty obdržené či vytvořené ve fázi předcházející zahájení správního řízení: „Postup žalovaného, který podklady opatřené před zahájením správního řízení vedl v samostatném tzv. podnětovém spise, byl správný pouze do okamžiku zahájení správního řízení. Poté, kdy žalovaný dospěl k závěru, že je nezbytné správní řízení zahájit, a také tak učinil, měl i nadále pokračovat ve vedení již založeného spisu, případně učinit podnětový spis součástí správního spisu, založeného při zahájení správního řízení. Podle § 28 kontrolního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně vztahuje i správní řád, což ostatně vyplývá i z § 1 odst. 2 správního řádu. Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé. Podle doktríny úprava týkající se vedení spisu (§ 17 správního řádu) nebo nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu) sice není v § 154 správního řádu uvedena výslovně (nepoužije se tedy obdobně), ale uplatní se na ni nezbytnost jejího přiměřeného použití, pokud je to potřebné. Že to potřebné je, vychází z předpokladu, že i o

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vedení kontroly musí být veden správní spis. To předpokládá nejen § 17 správního řádu (hovořící o vedení spisu ve všech „věcech“, nejen ve všech „řízeních“), ale rovněž zákon o archivnictví a spisové službě, který provádí vyhláška č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. Výkon kontrolní činnosti sice není správním řízením, neboť nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se však stále o formalizovaný proces vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu subjektu. Podle § 2 kontrolního řádu spočívá kontrola ve zjišťování plnění povinností stanovených či vyplývajících z právních předpisů, nebo které byly na základě těchto předpisů uloženy. Výsledkem kontroly je vždy protokol o kontrole (viz § 12 kontrolního řádu). V rozsudku ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 AfS 46/2009-46, publ. pod č. 1983/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k povaze kontroly uvedl, že se jedná o „postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod.“ Z uvedeného je zřejmé, že provádění kontroly představuje výkon vrchnostenské veřejné správy a zasahuje do práv a povinností kontrolované osoby, která má mít možnost svá práva v průběhu kontroly pomocí základních institutů správního řízení bránit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005-51, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že ačkoli výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že výše citované judikaturní závěry týkající se povinnosti vedení podnětu a ostatních písemností před zahájením správního řízení ve správním spise lze vztáhnout i na vedení kontrolního spisu. Že by měl být podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu, ostatně vyplývá i z jazykového a logického výkladu § 22 kontrolního řádu. Bylo by v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, aby z nahlížení do spisu vyloučil něco, co ve spisu vůbec nemá být vedeno. Stěžovatelce a městskému soudu je proto třeba dát zapravdu, že podnět ke kontrole měl být součástí kontrolního spisu. Žalovaná proto pochybila, když podnět součástí kontrolního spisu neučinila.“ (srov. např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 8 As 369/2021-32). V návaznosti a v souladu se shora odkazovaným pak byl vydán též recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2024, č. j. 2 As 315/2023-28, v němž bylo nad rámec už zmíněného dále uvedeno, 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.“

28. V kontextu výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu tudíž neobstojí závěr žalovaného plynoucí z napadeného rozhodnutí, dle kterého bylo v dané věci právo žalobkyně na nahlížení do spisu nutno posoudit podle § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobkyni je totiž vzhledem k nadepsanému třeba dát zapravdu v tom, že podnět ke kontrole měl být součástí kontrolního spisu. Právo účastníka nahlížet do (kontrolního) spisu pak obecně představuje procesní prostředek k uplatnění dalších procesních práv, např. práva vyjádřit se ke shromážděným skutečnostem či podkladům a navrhopat jejich doplnění – proto je případné omezení třeba vykládat restriktivně (srov. např. již odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 369/2021-32). Každé omezení práva nahlížet do spisu tedy musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51). Z dříve popsání je tak zřejmé, že ve věci mělo být žalovaným postupováno dle § 38 odst. 1 věty Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

první správního řádu ve spojení s § 22 kontrolního řádu, nikoliv podle § 38 odst. 2 správního řádu (srov. už poukazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 315/2023-28). Soud proto shledal žalobní argumentaci důvodnou i v této části.

29. Se zřetelem ke všem uvedeným skutečnostem tak soud přistoupil výrokem I. rozsudku ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí jednak pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a jednak pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Soud současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. tímž výrokem rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
30. Za tohoto stavu tedy soud považoval za bezpředmětné se zabývat dalšími žalobními tvrzeními, že z napadeného rozhodnutí nemělo být zřejmé ani to, jaké dotčené osoby a jaká jejich práva ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu měla být nahlédnutím do kontrolního spisu žalobkyní porušena, neboť žalovaný podle tohoto ustanovení neměl v posuzované věci vůbec postupovat, jak už bylo dříve vyloženo.
31. Soud zároveň podle § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl žalobkyní navržené dokazování listinami obsaženými ve správním spisu, jenž byl v projednávané věci veden – konkrétně napadeným rozhodnutím a usnesením oblastního inspektorátu, neboť obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) nelze považovat bez dalšího za důkaz. Vychází-li tedy soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu nadepsaného ustanovení s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením řízení správního, přičemž správní spis je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládající skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25).
32. Výrok II. rozsudku o náhradě nákladů řízení má poté oporu v § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, má proto právo na náhradu nákladů řízení, a soud tudíž žalovanému uložil zaplatit jí do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě v celkové výši 11 228 Kč. Tyto náklady jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu proti správnímu rozhodnutí žalovaného (tj. 3 000 Kč) a náklady právního zastoupení žalobkyně stanovenými dle § 9 odst. 4 písm. d), § 6 odst. 1 a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), sestávající z částky 6 200 Kč za dva úkony spočívající v převzetí a přípravě zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a za písemné podání nebo návrh ve věci samé (tj. žalobu) dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, včetně dvou paušálních náhrad výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu (tj. 600 Kč) a dále z částky 1 428 Kč, která činí 21 % DPH z uvedených částek bez soudního poplatku, kterou je advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 30. září 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.