

ČESKÝ TELEKOMINUKAČNÍ ÚŘAD

Služební dopis čj. ČTÚ-36 471/2023-606

Odpověď k čj.

ze dne

Vyřizuje : Mgr. Tomáš Svoboda

telefon : 774

PRÚ, všechny útvary Úřadu

Právní informace č. 2/2023

Praha 22. září 2023

Podnět ke kontrole, nahlížení do kontrolního spisu

Tato právní informace byla zpracována v návaznosti na interní žádost o výklad příslušných ustanovení kontrolního a správního řádu za účelem sjednocení aplikační praxe napříč dotčenými útvary Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Úřad“), která bude respektovat aktuální judikaturu týkající podnětů ke kontrole a jejich zařazování do spisu.

Při nakládání s podnětem ke kontrole je nutné řídit se následujícími zásadami.

1. Byla-li na základě podání vyhodnoceného podle jeho obsahu jako **podnět ke kontrole** zahájena kontrola, obdržený podnět **a vyrozumění podatele** se jako „*písemnosti, které se vztahují k dané věci*“ (srov. § 17 odst. 1 správního řádu) zakládají **do kontrolního spisu, nikoliv do samostatného (podnětového) spisu**. Pro úplnost možno poznamenat, že stejné pravidlo se uplatní i v případě podání vyhodnoceného jako podnět k zahájení správního řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu (viz přílohu níže, resp. body 15 a 22 odůvodnění rozsudku NSS čj. 8 As 236/2016-51, body 18 a 20 odůvodnění rozsudku NSS čj. 2 As 418/2017-38, bod 85 odůvodnění rozsudku NSS čj. 4 As 132/2018-59, bod 32 odůvodnění rozsudku NSS čj. 1 As 108/2020-44 či bod 51 odůvodnění rozsudku NSS čj. 8 As 203/2020-168).

2. **Podnět ke kontrole a vyrozumění podatele, případně další dokumenty**, z nichž lze zjistit totožnost podatele podnětu, o nichž hovoří § 22 kontrolního řádu, musí být do kontrolního spisu **vloženy v obálce s nápisem „vyloučeno z nahlížení“** a nahlízející osobě nesmí být umožněn přístup do takové obálky. Zpřístupnění zmíněných dokumentů musí být **znemožněno rovněž při nahlížení do elektronického spisu**, přičemž daná vlastnost elektronického dokumentu (vyloučení z nahlížení) musí být z elektronického spisu snadno seznatelná.

3. **Pro účely nahlížení do spisu je nutné vyhotovit anonymizované kopie** dokumentů uvedených v předchozím bodu, které nahlízející osobě umožní seznámit se s jejich částmi, u nichž nelze rozumně dovozovat, že povedou k identifikaci podatele (srov. přílohu níže, resp. body 22 a 25 odůvodnění rozsudku NSS čj. 2 As 418/2017-38 nebo bod 16 odůvodnění rozsudku NSS čj. 8 As 369/2021-32), a z těchto kopií učinit trvalé součásti spisu se samostatným pořadovým číslem, vložené nejlépe jako následující položku za neupraveným dokumentem (vyloučeným z nahlížení). Anonymizovanou kopii listinného podnětu lze v případě hybridního spisu (tedy nebude-li postupováno podle § 6 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb. ve znění pozdějších předpisů) vyhotovit v elektronické podobě.

4. Při anonymizaci dokumentů se **nelze bez dalšího spoléhat na znečitelnění údajů** o jménu, příjmení, adrese, emailové adrese, telefonním čísle apod., **umožňujících dovodit totožnost podatele podnětu přímo**. Znečitelnit je nutno i další části textu, např. pasáže, z nichž je patrné, že podatel vlastní či obývá určitou nemovitost, že jde o zaměstnance kontrolované osoby (zejména, jde-li o kontrolovanou osobu zaměstnávající jednotky osob), pasáže popisující

konkrétní interakci podatele s kontrolovanou osobou (např. „dne 1. 3. 2023 jsem navštívil společnost ABC a požadoval jsem ...“) apod. Nelze se však vyhnout tomu, že kontrolovaná osoba identifikuje podatele na základě částí textu, u kterých to z objektivního hlediska nelze předpokládat, např. na základě použití určité formulace nebo specifického slova, gramatických či stylistických chyb apod. V těchto případech je případné prozrazení totožnosti podatele daní za přístup Nejvyššího správního soudu k aplikaci § 22 kontrolního řádu a nelze je přičítat k tíži kontrolnímu orgánu. Při nahlížení by rovněž neměl být zpřístupněn ručně psaný podnět, zejména vyplývá-li z jeho obsahu, že podatel je zaměstnancem kontrolované osoby, jejím rodinným příslušníkem či jinou osobu kontrolované osobě blíže známou (to však zpravidla nelze bez dalšího vyloučit), neboť se lze domnívat, že kontrolovaná osoba podatele podle písma rozezná, a to případně i po provedení vlastního „šetření“ v tomto směru, v němž jí navzdory § 22 kontrolního řádu nelze nijak bránit. Pro tyto případy lze případně doporučit přepis textu podnětu v textovém editoru a jeho založení do spisu v této podobě pro účely nahlížení.

5. Vyloučení části spisu z nahlížení, a to i pouze části určitého dokumentu, představuje odepření nahlédnutí do části spisu ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu. **V případě, že kontrolovaná či jiná osoba do takového spisu nahlédne**, by proto mělo být vydáno příslušné **usnesení**, v jehož odůvodnění bude vysvětleno, proč byly některé údaje znečitelněny (ve správním řádu chybí ustanovení, které by bylo obdobou § 15 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Lze se tomu však **vyhnout, bude-li zaprotokolováno, že daná osoba hodlá nahlédnout pouze do těch částí spisu, z nichž není patrná totožnost podatele podnětu ke kontrole** (fakticky by se jednalo o celý spis s výjimkou obdrženého podnětu a vyrozumění, případně dalších dokumentů, před jejich anonymizací). Nahlízející osoba však samozřejmě může svůj názor posléze změnit a požadovat nahlédnutí i do zbylých částí spisu. I z tohoto důvodu musí být postup kontrolního orgánu transparentní. O dané věci by se tak měl příslušný zaměstnanec Úřadu výslovně zmínit, nikoliv spoléhat na to, že si nahlízející výše uvedené poznámky v protokolu o nahlížení do spisu nevšimne.

6. Neuplatní-li zaměstnanec Úřadu alternativní postup podle předchozího bodu, případně bude-li v tomto směru neúspěšný (nahlízející odmítne podepsat protokol s poznámkou o rozsahu dokumentů, do nichž hodlá nahlédnout, případně bude dokonce trvat na nahlédnutí do neupraveného podnětu ke kontrole, vyrozumění podatele či dalších dokumentů), není nutné **usnesení** vyhotovit „na místě“, avšak **musí by být vydáno** (tj. nahlízejícímu, resp. osobě, kterou při nahlížení zastupuje, zasláno) **bez zbytečného odkladu**. Odůvodnění usnesení přirozeně nebude v některých případech právě snadné, neboť nebude-li znečitelněno pouze jméno, příjmení apod., musí být odůvodnění na jednu stranu přezkoumatelné, ale zároveň nesmí dávat zbytečné indicie vedoucí k prozrazení totožnosti podatele podnětu. Lze však do určité míry počítat s oprávněním rozkladového orgánu či soudu nahlédnout do původního dokumentu, a tedy i s jejich možností „domyslet si“, co měl autor usnesení v tom kterém případě na mysli.

7. **Není-li možné účelu, k němuž směřuje činnost Úřadu, dosáhnout jinak, lze požádat** podatele podnětu ke kontrole **o souhlas s prozračením jeho totožnosti kontrolované osobě** (srov. též stanovisko Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2021 ze dne 19. července 2021 dostupné na stránkách ministerstva: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odboru-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx>). Otázka takového ne/souhlasu (pouze pro případ nutnosti) by mohla být případně zahrnuta do zveřejňovaných formulářů Úřadu pro podávání podnětů, přičemž za účelem zvýšení pravděpodobnosti, že podatel skutečně projevil svoji vůli, by mu mělo být přinejmenším umožněno, aby v příslušné části formuláře volil z možností ano/ne.

A) Podnět jako součást kontrolního spisu

Kontrolní orgány a Ministerstvo vnitra (v rámci metodického vedení) zpravidla existenci speciálního „podnětového“ spisu odůvodňovaly tím, že kontrola je úkonem z moci úřední, a její provedení tak není závislé na podaném podnětu, přičemž takový podnět rovněž není podkladem kontrolního zjištění či správního rozhodnutí.

Podle Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) je však **i podnět k úkonu prováděnému z moci úřední „písemností vztahující se k dané věci“** (tj. k dané kontrole, resp. k danému správnímu řízení) **ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu**, byť není podkladem rozhodnutí či kontrolního zjištění, a proto **musí být založen v příslušném kontrolním či správním spisu**. Tento názor nebyl vysloven pouze v rozsudku čj. 2 As 418/2017-38 ze dne 30. května 2018 (viz níže). Objevuje se již v rozsudku čj. **8 As 236/2016-51** ze dne 28. června 2017, v jehož odůvodnění se mj. uvádí: *„Při vedení spisu nelze rozlišovat mezi podklady rozhodnutí a podklady ostatními, ani dovozovat, že pouze podklady rozhodnutí musí být součástí správního spisu, jak argumentoval (chybně) žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. ... žalovaný postupoval nesprávně, vedl-li odděleně správní spis a spis podnětový. ... Ani ochrana totožnosti podatele podnětu nemůže podle Nejvyššího správního soudu odůvodňovat postup žalovaného. ... i když to žalovaný zpochybňuje, byl jeho postup při vedení správního řízení v důsledku souběžného pořizování dvou spisů nesprávný. ... To, že podnět nebyl v souzeném případě podkladem rozhodnutí, však neznamená, že se k možnému spáchání správního deliktu stěžovatelem nevztahoval, a že tudíž neměl být řádně veden ve správním spise. Je proto žádoucí, aby žalovaný do budoucna svoji správní praxi spočívající v odděleném vedení tzv. podnětového spisu změnil.“* (zkráceno, důraz přidán). Na citovaný rozsudek pak NSS vedle rozsudku čj. 2 As 418/2017-38 navázal též v rozsudcích čj. **4 As 132/2018-59** ze dne 25. října 2018 (*„...chybějící podnět ve správním spise představuje vadu řízení, neboť jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016 - 51, spis má obsahovat vše, co se vztahuje k dané věci...“*), čj. **1 As 108/2020-44** ze dne 13. ledna 2021 (*„Jak se ale podává z § 17 odst. 1 správního řádu, podmínka pro zařazení dokumentu do spisu je postavena na existenci vztahu dokumentu k dané věci, a nikoliv na správním orgánem provedeném hodnocení relevance dokumentu pro následné dokazování v řízení.“*), čj. **8 As 203/2020-168** ze dne 30. března 2022 (*„Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře vyjádřil také k pochybením stěžovatele při vedení správních spisů. Jednalo se o nesprávné oddělování tzv. podnětového spisu ... od správního spisu v řízení vedeném ex officio ...“*) a čj. **8 As 104/2021-54** ze dne 25. dubna 2023 (*„Součástí spisu proto musí být i podnět k zahájení řízení“*).

Vést některé písemnosti, které se vztahují k dané věci, odděleně mimo spis, lze pouze v případě, že tak stanoví zákon (srov. § 17 odst. 3 správního řádu). V případě podnětů však zákon nic takového nestanoví. Ustanovení § 22 kontrolního řádu „pouze“ stanoví, že některé dokumenty (v tomto případě v první řadě podněty ke kontrole) jsou **nahlížení do spisu vyloučeny**. Míří tedy na **§ 38 odst. 6 správního řádu**, v němž se hovoří o „**částech spisu vyloučených z nahlížení**“, nikoliv na § 17 odst. 3 umožňující danou písemnost do spisu vůbec nezařadit (věcné důvody pro tyto postupy, tj. ochrana utajovaných informací a jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou v § 38 odst. 6 i § 17 odst. 3 správního řádu totožné).

V této souvislosti bývalo často odkazováno na rozsudek NSS čj. 8 Afs 74/2007-140 ze dne 31. srpna 2009. Ve třetím odstavci a v poznámce pod čarou č. 4 na str. 3 stanoviska Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2019 je uvedeno, že NSS v tomto rozsudku *„judikoval, že podnět k zahájení řízení nemusí být součástí správního spisu“*, resp., že *„podnět nemusí být součástí spisové dokumentace“*. NSS se však v daném případě

spíše než k otázce, zda měl být podnět součástí spisu, vyjadřoval k otázce, zda skutečnost, že tomu tak nebylo, založila důvod pro zrušení napadaného rozhodnutí, přičemž konstatoval, že nikoliv. V odůvodnění pak sice mj. skutečně zmínil, že „*Veškeré úkony před zahájením správního řízení tedy slouží výhradně potřebám správního orgánu k jedinému účelu: vyhodnotit, zda zahájí správní řízení.*“, avšak to samo o sobě neznamená, že podnět není písemností vztahující se k dané věci. Nakonec i v rozsudku čj. 8 As 236/2016-51, v němž NSS dospěl ke zcela opačnému závěru, než Ministerstvo vnitra (viz výše), je tato věta citována.

B) Anonymizace podnětu či jeho úplné vyloučení z nahlížení

NSS v rozsudku čj. 2 As 418/2017-38 ze dne 30. května 2018 vyslovil nesouhlas s vyloučením nahlížení do podnětu ke kontrole jako celku. Kontrolní orgány tak zavázal ke zkoumání daného podnětu a zvážení, které jeho části lze v kontextu § 22 kontrolního řádu kontrolované či jiné osobě zpřístupnit, aniž by došlo k prozrazení totožnosti podatele (a to i nepřímo). Argument NSS, že výjimku z práva nahlížet do spisu je nutno vykládat restriktivně, neboť „*Nahlížení do spisu a procesní práva s tím spojená jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům řízení...*“ sice není příliš přesvědčivý, jelikož podnět ke kontrole zpravidla není podkladem kontrolního zjištění ani správního rozhodnutí, avšak NSS v odůvodnění rozsudku hovoří s odkazem na judikaturu Ústavního soudu též o „*právu subjektu na informační sebeurčení, tedy právu být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává*“.

Určité specifikum skutkového stavu posuzovaného v rozsudku čj. 2 As 418/2017-38, spočívalo v tom, že k podnětu byl přiložen protokol z měření obsahu kovů v půdě v okolí areálu kontrolované osoby. Bylo by tedy možné dovozovat, že, hovořil-li NSS o povinnosti „*po nezbytném vyloučení částí způsobilých identifikovat podatele podnětu ... podnět včetně příloh stěžovatele zpřístupnit*“, měl na mysli zejména zpřístupnění zmíněného protokolu. Avšak pokud by měl NSS skutečně za to, že postačí zpřístupnění přílohy, volil by patrně jiný způsob vyjádření. Navíc na daný rozsudek navázal v rozsudku čj. 8 As 369/2021-32 ze dne 30. května 2023.

Ani v tomto případě NSS neaproboval postup kontrolního orgánu (Státního úřadu inspekce práce), který vyloučil z nahlížení celou „podnětovou část“ spisu s odůvodněním, že „*popisovaná událost sama o sobě případně i ve svých detailech umožňuje identifikovat osobu, jejíž identifikaci zákon zapovídá*“, přičemž „*vypovídací hodnotu má i styl vyjadřování či uvedení dalších skutečností*“. Z pohledu NSS argumentace Státního úřadu inspekce práce dostatečným způsobem nerozporovala závěr Městského soudu v Praze, 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*“. Konkrétně pak např. NSS uvádí, že „*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 zneprístupnit), nebude podstata daného podání zneprístupněním uvedených skutečností zasažena*“ (jinými slovy, zpřístupnění zbylé části textu podnětu bude mít pro kontrolovanou osobu význam). Navzdory argumentaci Státního úřadu inspekce práce, jež se jevila poměrně přesvědčivá, tedy NSS setrval na svém dosavadním postoji a uzavřel, že ani v tomto případě nebylo možné „zneprístupnit celou část spisu, jak učinily správní orgány“.

Existuje sice možnost, že jiný senát NSS v budoucnu dospěje k závěru o potřebě vyloučit z nahlížení do kontrolního spisu podnět ke kontrole jako celek a věc předloží rozšířenému senátu, jenž dosavadní právní názor NSS zkoriguje. Nelze na to však spoléhat, a proto nezbyvá než respektovat judikaturu, která je aktuálně k dispozici a na níž navazují

i stanoviska Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2019 ze dne 31. května 2019 a č. 3/2021 ze dne 19. července 2021.