



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, IČ 41197518, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 8. 2019, č. j. 50 A 86/2018 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2018, sp. zn. Q1-2018-50, č. j. 4307/1.30/18-3, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále též „OIP“) ze dne 24. 5. 2018, sp. zn. Q5-2018-29, č. j. 8868/5.30/18-4. Tímto usnesením byla zamítnuta žádost žalobkyně a nahlédnutí do spisů ve věci pracovního úrazu pana I. V., který vznikl dne 5. 9. 2016 na pracovišti zaměstnavatele Mazzola Advert s.r.o., jí bylo dle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), odepřeno (žalobkyně v žádosti uvedla, že pracovní úraz vznikl na pracovišti společnosti Holzpack CZ, s.r.o.), Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích.

[2] Krajský soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí jak žalovaného, tak správního orgánu prvního stupně. Jádrem sporu bylo posouzení naplnění podmínek pro umožnění nahlédnutí do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu, jelikož žalobkyně nebyla účastníkem řízení. Dle krajského soudu nelze shledat dotčení práv účastníka řízení v případě umožnění nahlížení do spisu vedeného ve věci pracovního úrazu zaměstnance jen na základě toho, že zájmy žadatelky-žalobkyně a účastníka řízení (zaměstnavatele, který mohl zanedbat své povinnosti) jsou protichůdné, neboť tomu tak do jisté míry bude vždy. Dále, žalobkyně by

ze spisu mohla získat informace použitelné v případném navazujícím občanskoprávním sporu o náhradu škody za výdaje vynaložené žalobkyní v souvislosti s léčbou jejího pojištěnce, což by vedlo pouze k tzv. rovnosti zbraní stran. Rozpor s právy účastníka řízení zde tedy dle krajského soudu není dán. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 6. 2013, C - 536/11, *Donau Chemie AG a další*, dle něhož může být v některých případech nahlédnutí do spisu jedinou možností třetích osob získat důkazy nezbytné pro odůvodnění jejich žaloby na náhradu škody. Pokud by žalobkyni nahlédnutí do spisu nebylo umožněno a podstatné skutečnosti pro řízení o náhradě škody by znal jen účastník řízení, byl by naopak on oproti žalobkyni zvýhodněn.

[3] Správní orgány shledaly možné porušení povinnosti mlčenlivosti ve vyzrazení některých skutečností zjištěných při kontrolní činnosti, což by mohlo mít na kontrolovanou osobu zásadní vliv. Krajský soud k tomu uvedl, že povinnost mlčenlivosti dle § 20 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), není absolutní a neomezená, a dokumenty relevantní k uplatnění náhrady škody nelze vyloučit z nahlížení pouze na základě obecného tvrzení o jejich citlivosti. Krajský soud zde opět odkázal na výše uvedený rozsudek SDEU, jež k takovému odepření vyžaduje naléhavé důvody. Rovněž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013 - 73, a uzavřel v souladu se závěry NSS, že nepřípustnost nahlížení do spisu není možné odůvodnit toliko spekulacemi o možné existenci citlivých informací v daném spisu, a pokud správní orgán některé informace shledá citlivými, má možnost tyto informace na základě § 38 odst. 6 správního řádu z nahlížení vyloučit.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel považuje závěry krajského soudu za nesprávné a namítá též nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť se dle jeho názoru soud dostatečně nevypořádal s jeho argumentací a odůvodnění rozsudku dostatečně nepodporuje správnost závěrů v něm obsažených. Dle stěžovatele krajský soud sice odůvodnil, proč je pro žalobkyni potřebné do spisů nahlédnout, avšak tomu, proč by této potřebě měla ustoupit povinnost mlčenlivosti stěžovatele a veřejný zájem na ochraně potenciálně zneužitelných informací všech subjektů vyzývaných orgány inspekce práce k součinnosti pod hrozbou sankce, se již krajský soud dostatečně nevěnoval; pouze obecně uvedl, že povinnost mlčenlivosti je prolomena postupem dle § 38 odst. 2 správního řádu; není ani zřejmé, zda krajský soud v této souvislosti provedl test proporcionality.

[5] Dále se stěžovatel neztotožňuje s výtkou krajského soudu, že se stěžovatel ani správní orgán prvního stupně nevypořádali s tím, proč by nahlédnutí do spisů způsobilo porušení práv účastníků. Stěžovatel je toho názoru, že oba správní orgány porušení dostatečně zdůvodnily jednak tím, že zájmy žalobkyně nejsou souladné se zájmy účastníků předmětných spisů (a to jak zaměstnavatele, tak zaměstnance), tak také tím, že účastníci poskytl orgánům inspekce práce pod sankcí pokuty informace soukromého charakteru a nemají bez dalšího povinnost strpět, aby byly tyto informace zpřístupněny žalobkyni. Stěžovatel nerozporuje potřebu a právní zájem žalobkyně do daných spisů nahlédnout, avšak dle mezí stanovených zákonem správní orgány nemohou nahlédnutí umožnit.

pokračování

[6] Stěžovatel také poukazuje na to, že si krajský soud předmětné spisy nevyžádal a není zřejmé, zda znal jejich obsah, jelikož jej v rozsudku nerefletoval. Krajský soud nevyhodnotil, zda má žádaný spisový materiál takový charakter, že mohl být žalobkyni předložen k nahlédnutí. Uvedl pouze, že správní orgány tuto otázku vyhodnotily nesprávně, ale již neobjasnil, jak měla být přípustnost či nepřípustnost nahlížení vyhodnocena správně. Krajský soud tedy dle stěžovatele pouze stručně odmítl důvody správních orgánů, z nichž neumožnily žalobkyni nahlédnout do spisů, jako neudržitelné, aniž by současně závazně konstatoval, že je možné umožnit nahlížení do daného spisového materiálu. Navíc, dle stěžovatele z § 38 odst. 2 správního řádu jednoznačně vyplývá, že je-li dán rozpor, nelze nahlížení umožnit, a toto znění zákona též nepočítá s možností dobrovolného uhrazení náhrady škody, s nímž operuje ve svém rozhodnutí krajský soud.

[7] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem krajského soudu, jímž zavázal stěžovatele, aby při dalším projednání věci a případném (částečném) odepření nahlížení do spisu toto odepření důkladně odůvodnil, a to ke každé konkrétní vyloučené listině zvlášť. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný již krajským soudem (č. j. 1 Afs 87/2013 – 73) stěžovatel uvedl, že tak učinil, když vyloučení odůvodnil ve vztahu k souboru dokumentů, jelikož byl nucen z nahlížení vyloučit celý spis. Dle názoru stěžovatele je potřeba rozlišit mezi řádným odůvodněním odepření nahlížení do spisu a popisem konkrétního obsahu listin, což by v důsledku popřelo smysl odepření nahlížení do spisů. Krajský soud se tímto rozdílem dle stěžovatele nezabýval, jelikož v souhrnu pouze vyslovil, že stěžovatel „měl být konkrétnější“.

[8] K odkazu krajského soudu na rozsudek soudního dvora ve věci *Donau Chemie AG*, stěžovatel zastává názor, že SDEU v dané věci posuzoval do značné míry odlišnou otázku, která se navíc týká rakouské vnitrostátní úpravy. Věc se týkala až soudního řízení, nikoliv správního, a soudy neměly vzhledem k zákazu danému zákonem (v případě nesouhlasu účastníků řízení ve věci kartelových dohod soudce nesmí žadateli umožnit nahlédnutí do spisu) možnost uvážení, a nemohly tedy ani provést test proporcionality. Česká právní úprava dle stěžovatele paušálně nezakazuje povolit nahlížení do spisu, nýbrž umožňuje individuální posouzení se zohledněním všech relevantních skutečností, tj. jak zájmu na sdělení informací, tak na jejich ochraně. Stěžovatel má na rozdíl od soudu za to, že právě k takovému posouzení ze strany orgánů inspekce práce došlo.

[9] Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že dle jejího názoru je argumentace krajského soudu logická a ucelená a výklad předmětné otázky právně přijatelný a dostatečně odůvodněný. Žalobkyně se ztotožňuje s tvrzením krajského soudu, dle něhož není povinnost mlčenlivosti absolutní a k jejímu prolomení dojde při splnění podmínek § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně též zdůrazňuje, že stěžovatel vůbec nebral v potaz postavení žalobkyně jako osoby na pomezí veřejného a soukromého práva, která hospodáří se svěřenými prostředky a má zákonem stanovená práva a povinnosti. Požadované informace žalobkyně potřebuje k tomu, aby mohla plnit své povinnosti a vykonávat své právo dle § 55 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a dostát tak povinnosti dobře hospodařit se svěřenými prostředky, nikoliv k tomu, aby je mohla případně zneužít, o čemž polemizoval stěžovatel.

[10] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu neshledal nepřezkoumatelným. Závěry krajského soudu jsou jednoznačné a jeho argumentace tyto závěry plně podporuje; současně krajský soud jasně vyjádřil, jakým názorem a postupem zavazuje OIP pro další řízení. Krajský soud však neměl povinnost přezkoumávat obsah daného spisu ani vyslovit, zda mělo být nahlížení do spisu skutečně umožněno, neboť soudní přezkum spočívá pouze v posuzování správnosti a zákonnosti úvah a závěrů v rozhodnutí správních orgánů. Konkrétní posouzení pak přísluší správním orgánům, a to v mezích názoru vyjádřeného soudem.

[13] Nahlížení do spisu lze osobě odlišné od účastníka řízení umožnit podle § 38 odst. 2 správního řádu, pokud jsou naplněny v něm vymezené podmínky. Žadatel musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod, a nesmí tím být porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. V daném případě není sporné, že právní zájem žalobkyně k nahlédnutí do příslušného spisu byl dán (možnost vymáhání regresní náhrady). První podmínka § 38 odst. 2 správního řádu je tedy splněna. Stěžovatel i správní orgán I. stupně však shledaly nenaplněnou druhou podmínku, a to jak porušením práva některého z účastníků, tak porušením veřejného zájmu, a proto žalobkyni nahlédnutí do spisu neumožnily.

[14] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že případné omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením nahlížení chráněn, a současně důvodem pro odepření nahlédnutí do spisu nemůže být hodnocení osoby žadatele či chování účastníků správního řízení od skončení řízení ani pouhé eventuální (hypotetické) porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (srovnej rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, č. j. 10 Ca 140/2009 – 24, č. 2234/2011 Sb. NSS).

[15] Ohledně porušení práva účastníků, které stěžovatel tvrdí jak u daného zaměstnance, tak u jeho zaměstnavatele, Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než se ztotožnit s názorem krajského soudu a opakovaně odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013 – 73, od jehož závěrů neshledal důvodu se odchýlit: „*Není vskutku vyloučeno, že uplatněním institutu nahlížení podle § 38 odst. 2 by mohl být účastník řízení poškozen. Na to ostatně pamatuje přímo § 38 odst. 2. Stěžovatel ovšem musí být schopen u každého dokumentu nebo souboru dokumentů vysvětlit, v čem konkrétně vidí porušení práv účastníka řízení. Nepřípustnost nahlížení nelze odůvodnit toliko obecným tvrzením o citlivosti informací. Uznání porušení práv účastníka řízení odůvodněné pouze obecnými tvrzeními může vést k účelovému obcházení práva třetích osob na uplatnění náhrady škody v civilním řízení.*“ Krajský soud zcela srozumitelně vysvětlil, že zájmy žalobkyně a účastníků řízení budou v typově obdobných věcech vždy protichůdné. Aby došlo k nepřijatelnému dotčení práv

pokračování

účastníků, je však potřeba mnohem intenzivnějšího zásahu, neboť v opačném případě by muselo být osobě v postavení žalobkyně odepřeno nahlížení do spisu v jakémkoliv případě. Střet zájmů v situaci, kdy může žalobkyně podat žalobu na uplatnění náhrady škody za vynaložené náklady na léčbu účastníka, tak nemůže představovat důvod pro odepření nahlédnutí do spisu. K tomu lze opět citovat poslední uvedený rozsudek zdejšího soudu, dle něhož *„nelze nutit jakéhokoliv podnikatele, aby nejprve „zkusmo“ podal žalobu o náhradu škody, a následně teprve ze správního spisu zjišťoval informace o výši újmy, respektive o tom, zda nějaká újma vůbec existuje.“* Stěžovatel i OIP se s tímto bodem vypořádaly velmi nekonkrétně a založily své závěry o porušení práv účastníků na nepřipustném zohlednění střetu zájmů a obecných tvrzeních o potenciální zneužitelnosti zpřístupněných informací, což ve světle výše citované judikatury taktéž není relevantní.

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že v každém soudním sporu jsou zájmy účastníků v pozicích žalobce a žalovaného či navrhovatele a odpůrce protichůdné. To však neznamená, že umožnění nahlédnout žalobkyni do spisu povede k porušení práv účastníka, který má na základě § 38 odst. 1 správního řádu právo nahlížet do spisu neomezeně – což ve svém důsledku může naopak znamenat jeho „důkazní výhodu“ spočívající ve znalosti relevantních informací v soudním řízení, které druhá strana sporu nemá.

[17] V souvislosti s námitkou stěžovatele, dle níž byl odkaz na rozsudek SDEU ve věci C-536/11, *Donau Chemie AG a další* nemístný, Nejvyšší správní soud uvádí, že v obecné rovině jsou závěry z tohoto rozhodnutí zcela souladné s judikaturou českých soudů; k těmto závěrům ostatně dochází v kasační stížnosti i sám stěžovatel, když uvádí, že česká právní úprava paušálně nezakazuje povolit nahlížení do spisu, nýbrž umožňuje individuální posouzení se zohledněním všech relevantních skutečností, tj. jak zájmu na sdělení informací, tak na jejich ochraně. Tudíž není zřejmé, proč stěžovatel tomuto rozsudku oponuje. Krajský soud sám použil rozsudek SDEU *přiměřeně*; výtku ohledně nedostatečné konkrétnosti odůvodnění odepření nahlédnutí do spisu žalobkyní v rozhodnutích správních orgánů Nejvyšší správní soud s krajským soudem zcela sdílí.

[18] Nároky na odůvodnění rozhodnutí v případě shledání porušení práva účastníka ve vztahu k dokumentům obsaženým v daném spisu, lze nalézt v již odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 87/2013; pokud správní orgány naleznou v daném případě relevantní a dostatečně intenzivní poškození účastníka (mj. odlišné od pouhého střetu zájmů), jsou povinny zcela konkrétně vysvětlit, v čem je toto poškození dáno. Uvedení, že jde o citlivé údaje, a že účastníci nejsou povinni strpět jejich nahlížení, zcela jistě nepostačuje, a je potřeba vyjasnit, jakým způsobem by nahlédnutí práva účastníků narušilo. Přitom obava stěžovatele, že by tím porušil povinnost mlčenlivosti, je zcela nemístná, jelikož právě srozumitelným osvětlením důvodů, proč konkrétní dokument či soubor dokumentů nemůže být zpřístupněn, lze společně s postupem dle § 38 odst. 6 správního řádu porušení mlčenlivosti předejít.

[19] K otázce porušení veřejného zájmu, jež správní orgány shledaly především v tom, že by zpřístupněním spisu žalobkyni porušily povinnost mlčenlivosti kontrolních a správních orgánů, Nejvyšší správní soud poukazuje na ustálený názor, dle něhož je § 38 odst. 2 správního řádu ve vztahu k § 15 odst. 3 téhož zákona normou speciální, § 15 odst. 3 proto nemá na nahlížení do spisu podle § 38 vliv. V § 38 odst. 6 téhož zákona je sice na

povinnost mlčenlivosti odkazováno, to však neznamená, že jsou na základě § 38 odst. 6 ve spojení s § 15 odst. 3 dány důvody pro vyloučení některých částí spisu z nahlížení do něj, jelikož § 38 odst. 6 se vztahuje pouze na utajované informace nebo zákonem definované skutečnosti, nejedná se o povinnost úředních osob dle § 15 odst. 3 správního řádu (srov. Vedral, J. Správní řád, Komentář II., aktualizované a rozšířené vydání, Praha, BOVA POLYGON 2012).

[20] V rozsudku ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 Afs 5/2011 – 110, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Má-li být důvodem pro odepření nahlédnutí do správního spisu fakt, že spis obsahuje skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti (§ 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004), je tuto povinnost, v případech, kdy vyplývá ze zvláštních předpisů, nutno konfrontovat se způsobem, jakým je povinnost mlčenlivosti definována v § 15 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Pokud zvláštní úprava zakotvuje povinnost mlčenlivosti absolutním způsobem, tedy například jako "mlčenlivost o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem činnosti, funkce nebo zaměstnání v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem" (§ 26 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu), nelze tuto úpravu mechanicky aplikovat na rozhodování dle § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004, neboť by byla vyloučena možnost správního orgánu uvážit, zda lze žadateli správní spis (jeho část) zpřístupnit. I v těchto případech tedy správní orgán musí na straně jedné uvážit o důvodech žádosti o nahlédnutí, na straně druhé pak musí mít na zřeteli respektování ochrany veřejných zájmů i oprávněných zájmů účastníků správního řízení. Poskytnutím informací ze spisu umožněním nahlédnout do něj za splnění podmínek § 38 odst. 2 správního řádu, není porušením povinnosti mlčenlivosti stěžovatele stanovené v § 20 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, nýbrž právem předpokládanou výjimkou z tohoto pravidla.*

[21] V opačném případě by totiž bylo ad absurdum možno vyloučit z nahlížení celý spis jen s odkazem na povinnost mlčenlivosti, a tím by bylo nahlížení do spisu v jakémkoliv řízení paušálně znemožněno. Pokud by totiž správní orgány automaticky zamítaly žádosti o nahlédnutí do spisu s odkazem na povinnou mlčenlivost, vedlo by to k situacím, kdy by žádná z žádostí neměla fakticky šanci na úspěch, byť by byl právní zájem zjevně prokázán. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že některé konkrétní informace ze spisu spadají do kategorie „chráněných“ informací (osobních údajů, obchodního tajemství, podléhajících utajení dle zvláštních předpisů,...), které nelze poskytnout, má možnost tyto informace dle § 38 odst. 6 správního řádu ze spisu vyloučit. Nelze však vyloučit automaticky z nahlížení celý spis, resp. jak uvedl stěžovatel soubor dokumentů.

[22] Výtky stěžovatele, dle nichž není zřejmé, zda krajský soud provedl test proporcionality, a proč by měla povinnost mlčenlivosti a veřejný zájem na ochraně citlivých údajů ustoupit potřebám žalobkyně, Nejvyšší správní soud nesdílí a shrnuje, že provedení testu proporcionality spočívá právě na správních orgánech; to však správní rozhodnutí postrádají. Krajský soud nemůže tyto chybějící úvahy správních orgánů nahrazovat.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jakož i ustálenou judikaturou; neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[24] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Z obsahu spisu nevyplynuly žádné náklady, které by úspěšné žalobkyni v řízení o kasační stížnosti vznikly, proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. srpna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně

senátu