



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Metrostav, a. s.**, se sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2018, čj. 8193/1.30/17-6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2019, čj. 57 A 32/2018-50,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Usnesením ze dne 7. 5. 2018 zamítl Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu žádost žalobkyně, která je zdravotní pojišťovnou, o nahlédnutí do spisu týkajícího se pracovního úrazu jejího pojištěnce. Úraz se stal dne 19. 2. 2016 na pracovišti pojištěnceva zaměstnavatele, společnosti Metrostav (nyní osoba zúčastněná na řízení). Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně svým rozhodnutím ze dne 31. 8. 2018.

[2] Žalobě, kterou pojišťovna podala, Krajský soud v Českých Budějovicích vyhověl, zrušil obě rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 13. 2. 2019 a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Připomněl, že v jiné skutkově obdobné věci zrušil rozhodnutí žalovaného již dne 30. 8. 2017. Správní orgány se však v nynějším řízení neřídily jeho tehdejší právním názorem a opětovně dospěly k závěru, že nelze umožnit pojišťovně nahlédnout do spisu, protože by tím bylo (v rozporu s § 38 odst. 2 správního řádu) porušeno právo společnosti Metrostav a také veřejný zájem na povinné mlčenlivosti kontrolních orgánů. Soud zdůraznil, že v obecné rovině

budou zájmy pojišťovny a zájmy zaměstnavatele při řešení pracovního úrazu vždy protichůdné; to však automaticky neznamená, že by měl být zaměstnavatel dotčen na svých právech (viz rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 6. 6. 2013, ve věci C-536/11, *Donau Chemie AG*). Umožní-li správní orgán při splnění podmínek podle § 38 odst. 2 správního řádu nahlédnout do spisu, neporušuje tím povinnou mlčenlivost: takový postup je naopak zákonnou výjimkou z pravidla povinné mlčenlivosti.

## II. Kasační řízení

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nepřezkoumatelnost a nesprávné posouzení právní otázky.

[4] Krajský soud podle stěžovatele dostatečně nezdůvodnil, proč by potřebě pojišťovny nahlédnout do spisu měla ustoupit stěžovatelova povinnost mlčenlivosti a veřejný zájem na ochraně informací a údajů osobního a potenciálně zneužitelného charakteru. Ve skutečnosti tak soud neprovedl potřebný test proporcionality. Naopak správní orgány ve svých rozhodnutích vysvětlily, že zaměstnanec i zaměstnavatel poskytl orgánům inspekce práce určité informace vysoce osobního a soukromého charakteru – a nejsou povinni automaticky strpět, aby tyto informace byly zpřístupněny pojišťovně pro potřebu jejího soukromoprávního sporu.

[5] Krajský soud zavázal správní orgány k tomu, aby případné odepření nahlédnout důkladně odůvodnily, a to ve vztahu ke každé konkrétní listině. To ale správní orgány splnily už v předchozím řízení: porušení práv zkoumaly ve vztahu k celému souboru dokumentů a shrnujícím způsobem uvedly, jaké informace se ve spisu nacházejí. Stěžovatel má za to, že rozsudek ve věci *Donau Chemie AG* není pro tuto věc příslušný.

[6] Pojišťovna ve svém vyjádření podpořila závěry krajského soudu. Stěžovatel se nezabýval dostatečně jejím postavením jako osoby na pomezí veřejného a soukromého práva: pojišťovna totiž plní veřejnoprávní roli a hospodaří se svěřenými prostředky. Konkrétně má zákonem stanovené právo podle § 55 zákona o veřejném zdravotním pojištění (*nábrada nákladů na hrazené služby vynaložených v důsledku protiprávního jednání vůči pojištěnci*); pokud by je řádně nevykonávala, mohla by být nařčena ze špatného hospodaření se svěřenými prostředky.

## III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost není důvodná. NSS vychází při jejím hodnocení z nedávného svého rozsudku ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 31/2019-33, který řešil stejnou otázku.

[8] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Soud se zabýval všemi žalobními námitkami a dostatečně vysvětlil své argumenty.

[9] Podle § 38 odst. 2 správního řádu umožní správní orgán nahlédnout do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

[10] Prokáže-li tedy žadatel právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu, správní orgán je dále povinen posoudit, zda nahlédnutím žadatele do spisu nebude porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem. Je-li splněna i tato druhá podmínka, umožní správní orgán žadateli do spisu nahlédnout. Musí však dbát na to, aby z nahlížení do spisu byly podle § 38 odst. 6 správního řádu vyloučeny

veškeré jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. To neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce.

[11] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že neprovedl řádně test proporcionality. Není však zjevné, kam stěžovatel těmito námitkami míří. Krajský soud totiž zrušil obě správní rozhodnutí právě proto, že samy správní orgány nedostatečně vysvětlily své argumenty, které je přiměly odeprít pojišťovně nahlédnout do spisu. K tomu soud odkázal na rozsudek ve věci *Donau Chemie AG*, podle kterého může nahlédnutí do spisu představovat jedinou možnost získat důkazy nezbytné pro žalobní argumentaci. Krom toho soud upozornil na to, že správní orgán má možnost vyloučit ze spisu ty dokumenty, které obsahují utajované informace, osobní údaje, obchodní tajemství a další údajů a informace chráněné zvláštními zákony (§ 38 odst. 6 správního řádu).

[12] Ani v kasační stížnosti stěžovatel konkrétně nevysvětluje, proč nevyhověl žádosti o nahlédnutí, ale naopak vytýká nedostatečné posouzení této otázky krajskému soudu. Není však úlohou krajského soudu nahrazovat činnost správních orgánů, tedy rozhodnout o tom, zda mělo či nemělo být pojišťovně umožněno nahlédnout do spisu, a to i přesto, že krajský soud měl tento spis k dispozici.

[13] Jak dovodila judikatura NSS, není vyloučeno, že nahlížením podle § 38 odst. 2 správního řádu by mohl být účastník poškozen – na to ostatně pamatuje samotné citované ustanovení. Správní orgán však musí být u každého dokumentu nebo souboru dokumentů schopen vysvětlit, v čem konkrétně vidí porušení práv účastníka řízení. Nepřípustnost nahlížení nelze odůvodnit jen obecně tím, že ve spisu jsou citlivé informace. Tím by se totiž mohlo účelově obcházet právo třetích osob uplatňovat náhradu škody v civilním řízení (srov. rozsudky ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 Afs 87/2013-73, nebo ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 As 43/2015-67). Stěžovatel však vystavěl svou argumentaci právě jen na tom, že zájmy jednotlivých účastníků jsou v rozporu, což znemožňuje vyhovět žádosti pojišťovny, a že spis obsahuje citlivé údaje. Takto obecně pojatá argumentace nemůže při soudním přezkumu obstát.

[14] Krajský soud nevyhodnotil věc tak, že by mělo být pojišťovně automaticky povoleno nahlížet do spisů: zdůraznil jen nutnost posoudit všechna dostupná fakta a důkladně se zabývat obsahem informací v daném spisu. Nelze paušálně odmítnout nahlížení do celého spisu jen proto, že „*broží dotčení práv*“. Nepostačí ani, pokud se správní orgány vypořádaly s obsahem listin jen „implicitně“, jak uvedl stěžovatel v kasační stížnosti, čímž podle jeho názoru vyloučily spis jako celek.

[15] NSS na rozdíl od stěžovatele pokládá odkaz na rozsudek ve věci *Donau Chemie AG* za vhodný. Správní řád skutečně – na rozdíl od rakouské právní úpravy posuzované v tomto rozsudku Soudního dvora – dává správnímu orgánu možnost posoudit, zda lze nahlédnutí do spisu povolit, či nikoli. Právě to však správní orgány nečinily řádným způsobem.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[16] Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[17] Pojišťovna, která měla v řízení úspěch, byla zastoupena svou zaměstnankyní a v řízení požadovala paušální náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za vyjádření ke kasační stížnosti. NSS

však nemůže přiznat procesně nezastoupenému účastníku náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle advokátního tarifu, ale musí i nadále vycházet z nákladů, jejichž vynaložení účastníku soudu prokáže (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015-79). Vyjádření ke kasační stížnosti bylo soudu zasláno datovou schránkou a žádné další náklady spojené s tímto vyjádřením nebyly ze spisu patrné.

[18] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí NSS v řízení neukládal žádné povinnosti.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. listopadu 2020

Ondřej Mrákota  
předseda senátu