



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: **P. K.**
zastoupený obecnou zmocněnkyní V. K.

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2021/94470-421/1 ze dne 9. 9. 2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

1. Žalobce podle § 38 odst. 2 správního řádu požádal Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Plzni, o nahlížení do všech spisů úřadu práce za období 2016–2021 týkajících se paní Z. Č., a to zejména spisů dávek nebo spisů uchazeče o zaměstnání. Úřad práce této žádosti nevyhověl a nahlížení odepřel.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

2. K odvolání žalobce žalovaný doplnil výrokovou část rozhodnutí úřadu práce tak, že upřesnil popis žádosti žalobce, na základě které došlo k odepření nahlížení do spisu. Ve zbytku zůstalo usnesení úřadu práce beze změny a odvolání žalobce tedy nebylo vyhověno.

II. Řízení před soudem

3. Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou. V ní namítl, že nahlížení do spisu paní Z. Č. mu nebylo umožněno, neboť správní orgán byl vázán povinností mlčenlivosti. Výklad § 38 odst. 2 správního řádu, tak jak byl podán žalovaným, by fakticky znemožňoval jakékoliv nahlížení do správních spisů ze strany třetích osob. Žalovaný také odkázal na zákon o zaměstnanosti. Ten však dal do souvislosti s § 38 odst. 6 správního řádu, který na danou věc nedopadal. Žalovaný mohl žalobci poskytnout alespoň část informací ze spisu, popřípadě anonymizovat některé pasáže. Žalobce musel prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod, aby mu nahlížení bylo umožněno. Informace ze spisu potřeboval za účelem případného zahájení soudního řízení s paní Z. Č. To považoval za dostatečně prokázaný právní zájem. Měl-li však žalovaný pochybnosti o jeho dostatečném prokázání, měl žalobce vyzvat k doplnění jeho žádosti. S ohledem na nezákonný postup žalovaného odkázal žalobce na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 45/2021-72 ze dne 20. 1. 2022, který se týkal obdobné věci. Ve prospěch žalobce hovořily i sdělení orgánu veřejné moci a veřejné správy, které mu nahlížení do spisu v podobných věcech paní Z. Č. umožnily. Údajné zneužití informací považoval za čistou spekulaci.
4. Dle žalovaného není žaloba důvodná. Žalovaný i úřad práce postupovaly v souladu se zákonem. Ze strany žalobce nedošlo k dostatečnému prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu. Spisovou dokumentaci úřadu práce si žalovaný mohl vyžádat v rámci budoucího soudního řízení v souladu s § 128 občanského řádu soudního (dále jen „o. s. ř.“). Žalovaný dále rozvedl, proč měla právní úprava zákona o zaměstnanosti přednost před obecnou úpravou nahlížení do spisu obsaženou ve správním řádu. K výzvě na doplnění žádosti žalovaný uvedl, že nebyl oprávněn právní zájem nebo jiný vážný důvod zjišťovat. Žalobce byl však úřadem práce vyzván k upřesnění jeho žádosti, přičemž ani poté nebyl z jeho strany prokázán právní zájem či jiný vážný důvod. Výše uvedená sdělení orgánů veřejné moci a veřejné správy na situaci nic neměnily, neboť na danou věc se vztahoval správní řád a zákon o zaměstnanosti. Žalovanému navíc bylo známo, že žalobce o nahlížení do spisu v různých věcech u úřadu práce usiloval již mnohokrát. Z důvodu uzavřených sporných smluv, které tyto osoby následně nebyly schopny plnit. Z dostupných informací se žalovanému zdálo, že žalobce účelově získával informace o třetích osobách, které v budoucnu mohl zneužít. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové se na danou situaci nevztahoval, neboť v něm byl řešen jiný procesní postup.

III. Posouzení věci

5. Žaloba není důvodná. Za stávajícího zákonného stavu a ustálené rozhodovací činnosti na něj navazující má žalobce právo nahlížet do správních spisů vedených u úřadu práce k jiným osobám. Obecná úprava nahlížení tedy není vyloučena některým ze zvláštních ustanovení zákona o zaměstnanosti. V souzené věci však žalobce neprokázal, že by jeho žádost o rozsáhlé a systematické nahlížení do spisů jedné konkrétní osoby měla rozumný vztah k údajnému zájmu žalobce na budoucím uplatňování jeho práv vůči této osobě.
6. Podle § 38 odst. 2 správního řádu platí, že správní orgán umožní nahlédnout do spisu

jiným osobám, než jsou účastníci nebo jejich zástupci, pouze pokud prokáží **právní zájem nebo jiný vážný důvod** a **nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků**, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

7. Jiné osoby tedy musí předně prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod. Pokud se jim to podle mínění správního orgánu podaří, musí správní orgán následně hodnotit protichůdná práva dotčených osob a veřejný zájem. V souzené věci žalobce požádal o nahlížení do všech spisů úřadu práce za období 2016–2021 týkajících se paní Z. Č., a to zejména spisů dávek nebo spisů uchazeče o zaměstnání.
8. Tuto žádost odůvodnil tím, že vůči Z. Č. zvažuje právní kroky, například žalobu na ochranu osobnosti. Paní Č. je totiž jeho dlužnicí, se kterou v minulosti uzavřel kupní smlouvu na nemovitost. Následně však paní Č. začala tvrdit, že ničemu nerozumí, je zcela nezkušená v právním styku, nikdy v životě se nesešla se smlouvami apod. Proto s ní žalobce smírnou cestou uzavřel smlouvu o narovnání, jejímž předmětem je mimo jiné převod nemovitých věcí zpět paní Č. a vrácení kupní ceny zpět žalobci. Následně však žalobce zjistil, že tvrzení paní Č. byla účelová a nepravdivá, protože již dříve osobně uzavírala i jiné obchody související s prodejem nemovitostí.
9. Podle žalobce v daných spisech bude možné najít odpovědi na otázky, které žadatel potřebuje zodpovědět, aby mohl řádně odůvodnit žalobu na ochranu osobnosti, zejména ve vztahu, jak paní Č. vůči úřadu práce jednala, zda rozuměla poučením, zda přebírala poštu apod.
10. S ohledem na vývoj argumentace žalobce a žalovaného i obsah napadených rozhodnutí se soud nejprve zabýval tím, (a) zda je vůbec možné nahlížet od spisů vedených u úřadu práce k jednotlivým osobám. Následně pak hodnotil, zda (b) žalobce prokázal právní zájem na nahlížení. Závěrem pak zhodnotil, zda (c) byla žádost žalobce bezvadná, nebo zda vyžadovala výzvu ze strany správního orgánu k upřesnění.

III. a) Možnost nahlížení do spisu

11. Prvotní úvaha správních orgánů spočívala na tom, že ustanovení zákona o zaměstnanosti upravující důvěrnost osobních údajů a jejich účelové určení (§ 17, § 27 zákona č. 435/2004 Sb.) má přednost před obecnou úpravou nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.
12. Tak tomu není. Ve správním soudnictví je ustáleno, že obdobná ustanovení odvětvových předpisů nevylučují nahlížení do spisu třetími osobami, neboť by tím došlo k nedůvodnému vyloučení obecného procesního práva podle § 38 odst. 2 správního řádu. Možnost nahlížení do spisu podle správního řádu tak často představuje výjimku vůči povinnosti mlčenlivosti podle odvětvového předpisu:
13. 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), 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. Pokud zvláštní úprava zakotvuje povinnost mlčenlivosti absolutním způsobem, tedy například jako „mlčenlivost o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem činnosti, funkce nebo zaměstnání,“ nelze tuto úpravu mechanicky aplikovat na rozhodování dle § 38 odst. 6 správního řádu, 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 (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 5/2011-110 ze dne 27. 1. 2012).

14. V souzené věci soud neshledal důvod se od tohoto právního názoru odchýlit, a to tím spíše, že z listin předložených žalobcem lze usoudit, že i sám žalovaný z něj někdy vychází (srov. rozhodnutí žalovaného v obdobné věci na č. l. 111–115 soudního spisu). Proto soud pouze konstatuje, že zákon o zaměstnanosti v § 17 a 27 upravuje důvěrnost osobních údajů fyzických osob včetně uchazečů o zaměstnání a jejich účelové určení způsobem, který by fakticky zcela vylučoval výkon procesního oprávnění nahlížení tzv. jiných osob předpokládaného správním řádem. Možnost sdělovat tyto údaje *vylučně* pro účely zprostředkování zaměstnání, poskytování příspěvků na nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti, příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a statistické účely, nepočítá s tím, že by přípustným účelem byla i ochrana jejich právního zájmu jiných osob předvídaná v § 38 odst. 2 správního řádu.
15. Proto bylo třeba vykládat § 17 a 27 zákona o zaměstnanosti v kontextu rozsahu a důvodů obecné povinnosti mlčenlivosti podle § 15 odst. 3 správního řádu. Tedy nevyloučit nahlížení paušálně, ale přezkoumatelným způsobem uvážit, zda všechny skutečnosti uvedené v dotčených správních spisech musí zůstat utajeny v zájmu veřejné správy či jiných osob.
16. Právní závěry žalovaného o (úplné) nemožnosti nahlížet do spisů úřadu práce tak soud shledal nesprávnými. Ve věci bylo možné uplatnit nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu za podmínek v něm stanovených, tedy po prokázání právního zájmu, a pokud to nebude v rozporu s právy dotčených osob nebo v rozporu s veřejným zájmem.

III. b) Právní zájem žalobce na nahlížení

17. Právě neprokázání právního zájmu byl druhý důvod, který žalovaný uvedl jako důvod pro odepření nahlížení do spisu. Protože jde o samostatnou a oddělitelnou (převážně) právní otázku, soud se jí zabýval přesto, že část úvah žalovaného výše shledal rozpornou se zákonem. Sama o sobě totiž může odůvodnit celý výrok napadeného rozhodnutí.
18. Příprava žaloby nebo jiných právních kroků obecně může být důvodem právního zájmu na nahlížení do spisu. To je ustáleně judikováno (srov. např. rozsudky NSS č. j. 1 Afs 87/2013-73 ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 As 20/2014-42 ze dne 10. 4. 2014, č. j. 6 As 43/2015-67 ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 42/2015-75 ze dne 18. 11. 2015).
19. Aby však byl dán *právní zájem na nahlížení*, musí existovat rozumný vztah mezi zvažovanými právními kroky a vyhledávanými informacemi. Řada rozhodnutí, na něž žalobce sám odkazoval, pak dokonce hovoří o *potřebě nahlížení*, popřípadě o *jediné možnosti získat důkazy nezbytné pro přípravu žaloby* (cit rozsudky NSS č. j. 1 Afs 87/2013-73, č. j. 6 As 43/2015-67), což implikuje předpoklad, že bez nahlížení do spisu by postavení žadatele o nahlížení bylo nějakým způsobem ztíženo (srov. i odst. 39 rozsudku SD EU ve věci sp. zn. C-536/11 Donau Chemie AG ze dne 6. 6. 2013). V opačném případě, kdy by jeho postavení ztíženo nebylo, lze jen stěží hovořit o existenci potřeby jako takové.
20. V souzené věci nic z toho dáno není:
21. Skutečnost, že žalobce je věřitelem paní Č. a že ho zajímá, zda a jak samostatně vystupovala v řízeních vůči úřadu práce, nemá souvislost s žalobou žalobce na ochranu osobnosti vůči jeho dlužnici. Ve věci tedy neexistoval rozumný vztah mezi ohlášeným způsobem ochrany práv žalobce a vyhledávanými informacemi. Tato úvaha správního

soudu je samozřejmě jen předběžné povahy, protože vymezení rozhodných okolností a úvahu o potřebnosti provedení důkazů může závazně učinit pouze civilní soud. Bylo však třeba ji předběžně činit, neboť se od jejího výsledku odvíjí posouzení existence právního zájmu žalobce.

22. Podle popisu samotného žalobce jsou jeho spory s paní Č. především smluvní povahy – zda jsou platné či neplatné vzájemné dohody a jiná právní jednání související s řešením dluhů paní Č. S osobností (charakterem) žalobce tak tento spor souvisí pouze v obecném jazykovém smyslu: tedy zda žalobce oplývá osobnostními kompetencemi, které jsou předpokladem morálního jednání, nebo tomu tak není a vskutku zneužil důvěry paní Č., jak ona tvrdí („*cností však nabýváme po předchozí činnosti ... jednáme-li ve stycích s lidmi, stáváme se jednak spravedlivými, jednak nespravedlivými,*“ srov. ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 4. vyd. Praha: Rezek, 2013, str. 46). Obecný jazykový vztah sporu k charakteru žalobce nemění nic na tom, že věcně jde o otázku morálnosti a právnosti jednání *ve smluvních vztazích* bez zřejmého vztahu k *osobnosti* žalobce tak, jak ji vymezuje § 81 a násl. občanského zákoníku (život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí, projevy osobní povahy aj.). Totéž pak platí o absenci vztahu k žalobě na ochranu osobnosti.
23. Žalobce nadto již v žádosti o nahlížení konkrétně uvedl, z jakých skutkových okolností dovozuje nepravdivost tvrzení paní Č., které měly být pohnutkou pro uzavření dohody o narovnání. Tyto okolnosti – uzavření jiné smlouvy o převodu nemovitých věcí – jsou mu tedy známy, je schopen je označit a v části i prokázat. Postavení žalobce při přípravě zvažované žaloby tedy nebude jinak ztíženo.
24. Za toho stavu žalobce nepotřebuje nahlížet do označených spisů úřadu práce. I v této části lze ostatně uvést, že tvrzení žalobce o schopnosti paní Č. vystupovat vůči úřadu práce nemá zřejmou souvislost s avizovanou žalobou na ochranu osobnosti.

III. c) Potřeba výzvy k doplnění žádosti

25. Vedle tvrzení, že jeho žádost byla důvodná, žalobce alternativně také tvrdil, že jej úřad práce měl alespoň vyzvat k jejímu doplnění. Poukazoval například na závěry rozsudků NSS č. j. 1 Afs 86/2013-78 ze dne 23. 1. 2014 a Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 45/2021-72, z nichž dovozoval poučovací povinnost správních orgánů ve vztahu k upřesnění důvodů žádosti o nahlížení do spisu. Ty se však na souzenou věc neuplatní; žalobce neměl být vyzván k doplnění své žádosti.
26. Z těchto i dalších rozhodnutí plyne, že správní orgán má podle § 45 odst. 2 správního řádu žadatele vyzvat k doplnění žádosti, pakliže dostatečně konkrétně nespécifikoval ani právní zájem či jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu, ani skutečnosti či důkazy, jež by měly tento právní zájem či důvod prokázat. Správní orgán tedy musí vyzvat k doplnění, pokud důvody uvedené v žádosti představují *toliko indicie o tom, že by žadatel mohl mít právní zájem* či jiný vážný důvod na nahlédnutí do správního spisu.
27. V souzené věci byl procesní stav jiný: Jak již soud vysvětlil výše, žalobce podal úplnou žádost srozumitelně a konkrétně popisující určité důvody, z nichž dovozoval svůj právní zájem. Stejně tak žalobce předložil i řadu důkazů, jimiž svůj právní zájem prokazoval. Nejde tudíž o pouhou indicii o existenci možného právního zájmu, kterou by bylo třeba v řízení před úřadem práce doplnit a zpřesnit. Žalobce úplně splnil svou povinnost tvrdit a povinnost prokazovat. Zamítnutí žádosti proto spočívalo na tom, že *právní zájem žalobce odůvodňující nahlédnutí do spisu není dán* (tj. na věcném posouzení žádosti), nikoliv na

nedostatečích žádosti („netvrdil“ nebo „neprokazoval“). Pro žalobce může být tento náhled soudu ostatně stěží překvapivý, neboť sám již ve správním řízení tvrdil, že svou žádost řádně odůvodnil.

28. Soud si je vědom toho, že ve věci velmi obdobné žádosti rozhodoval právě Krajský soud v Hradci Králové cit. rozsudkem č. j. 30 A 45/2021-72. Jeho závěry však Krajský soud v Plzni nezavazují a z obsahu listin předložených žalobcem ostatně ani nelze posoudit, nakolik byl skutkový stav obou věcí jen podobný, nebo zda byl vskutku srovnatelný. Proto Krajský soud v Plzni dospěl k výše odůvodněnému vlastnímu závěru o úplnosti a bezvadnosti žádosti žalobce. Měla-li by žádost žalobce být považována za vadnou ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu, pak je ostatně otázkou, v čem by ona vada vlastně měla spočívat. Žádosti totiž chybělo jediné: důkaz o právním zájmu, který by správní orgány vyhodnotily ve prospěch žalobce. To ovšem není žádná vada, ale výsledek věcného hodnocení.

III. d) Na okraj rozhodných právních otázek

29. Soud nepřehlédl, že řada orgánů veřejné moci vyhověla srovnatelným žádostem žalobce, popřípadě jeho zástupkyně. To je opět bez přímého významu pro rozhodnutí soudu, neboť tato svolení s nahlížením nejsou pro soud závazná (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR a § 62 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích) a prakticky neobsahují žádné odůvodnění, které by osvětlovalo konkrétní důvody a související úvahy. I z hlediska jejich přesvědčivosti jsou tedy irelevantní.
30. K samotným podmínkám pro nahlížení do správního spisu pak soud nad rámec přezkumu (výroku a odůvodnění) napadeného rozhodnutí žalovaného připomíná, že § 38 odst. 2 správního řádu zahrnuje dva postupné kroky: *prokázání právního zájmu a hodnocení rozporu s právy dotčených osob nebo rozporu s veřejným zájmem*. Napadené rozhodnutí spočívá pouze na absenci právního zájmu a rozpor s právy dotčených osob zmiňuje bez věcné argumentace. Soud se proto touto otázkou nemohl zabývat podrobně. Bylo by však záhodno, aby jí žalovaný věnoval více pozornosti, neboť okolnosti případu zjevně vyvolávají pochybnosti o dobrověrnosti a skutečném účelu žádostí o nahlížení.
31. Z argumentace a příloh předložených žalobcem totiž plyne, že informací ze spisů se domáhá v celé řadě případů. Využívá je nejen pro vlastní právní kroky, ale i pro podávání podnětů orgánům veřejné moci k zahájení řízení s poživateli dávek, popřípadě ke kontrole těchto orgánů, zda nějaká řízení zahájily (srov. podání žalobce z 28. 8 2022 na č. l. 88–90 soudního spisu). Zájem jednotlivce o zákonné a hospodárné fungování státu je jistě hodný uznání, ne ovšem v případech kdy je jen prostředkem pro vyřizování vlastních soukromých sporů pozoruhodných již jen tím, že je žalobce vede s množstvím klientů úřadu práce z obdobných důvodů.
32. S tím souvisí i důvod, proč soud při ústním jednání neprovedl důkazy navržené žalobcem (sdělení o povolení nahlížení do spisu jiných orgánů veřejné moci, oznámení o výši úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací a řadu dalších listin a přípisů). Jimi žalobce chtěl prokazovat jednak skutečnosti v řízení nesporné (obsah napadených rozhodnutí a správního spisu), jednak skutečnosti pro rozhodnutí soudu nevýznamné. Pro přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž významný především *jeho obsah a obsah správního spisu* vedeného v této konkrétní věci.
33. Žalobce vychází z toho, že vůči němu úřad práce a Ministerstvo práce a sociálních věcí postupují zaujatě. I kdyby tomu tak bylo, není zřejmé, jak se to mělo projevit v souzeném

případě. Žádost žalobce v této konkrétní souzené věci byla zkrátka nedůvodná, což žalovaný po právu konstatoval. Nestala by se důvodnou, i kdyby soud vedl navržené dokazování a mimo předmět nynějšího řízení zhodnotil výsledky žalobcových žádostí o informace, výši požadovaných úhrad za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, úspěch žalobce v jiných věcech nebo dokonce celostátní přístup úřadu práce k plošnému neumožnění nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu.

IV. Závěr

34. Soud shledal, že správní orgány postupovaly řádně a žalovaný posoudil rozhodné právní otázky správně v takové části, která podporuje celý výrok jeho rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je tedy ještě v souladu se zákonem. Z toho důvodu soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
35. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. srpna 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu