



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Mgr. Bc. P. K. Ph.D. MBA**, narozen X
bytem X
zastoupený obecnou zmocněnkyní V. K., narozenou X
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2021, č. j. MPSV-2021/89380-421/1,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 22. 12. 2021, č. j. MPSV-2021/89380-421/1, a usnesení Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Brně ze dne 4. 5. 2021, č. j. UPCR-BM-2021/173910-20100202, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Brně (dále jen „Úřad práce“) usnesením ze dne 4. 5. 2021, č. j. UPCR-BM-2021/173910-20100202 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), odepřel žalobci ve smyslu § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nahlížet do spisu, který se týká P. Z. (dále jen „dotčená osoba“). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 22. 12. 2021, č. j. MPSV-2021/89380-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“) prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že za slova „r. č. 681104/0599“ doplnil slova „na základě jeho žádosti ze dne 6. 4. 2021“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že svůj právní zájem a další vážné důvody pro nahlížení do spisu řádně osvědčil. Žalobce má s osobou, které se spis týká, sporná práva a chystá další právní kroky (např. žalobu na ochranu osobnosti). V připravovaném sporu bude klíčovou otázkou posouzení schopnosti dané osoby činit procesní a jiné úkony. Z poznatků žalobce vyplývá, že daná osoba vůči Úřadu práce úkony činila. Tyto informace jsou pro žalobce naprosto stěžejní, potřebuje je na ochranu svých práv. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný porušil § 2 odst. 4 správního řádu, když v přezkumném řízení zrušil zamítavé rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení Brno, přičemž žalobci pak bylo Okresní správnou sociálního zabezpečení Blansko umožněno nahlédnout do spisu. Žalovaný se taktéž nevypořádal s argumentací obsaženou v odvolání, pouze odkázal na § 128 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“). Tento odkaz je však třeba odmítnout, jelikož žalobce dané informace potřebuje vůbec k tomu, aby se mohl rozhodnout, zda žalobu podá, popřípadě jaký žalobní typ má zvolit. Žalovaný shledal, že by nahlížení do spisu zasáhlo do práv účastníka řízení, aniž by toto konkrétně vysvětlil, jak požaduje judikatura. M. Z. (dále jen „opatrovník dotčené osoby“) připravila dotčenou osobu o majetek a neoprávněně jejím jménem inkasovala dávky, což umocňuje právní zájem na straně žalobce o nahlížení do spisů. Úřad práce se však zamítavým stanoviskem k nahlížení do spisu snaží pouze zakrýt zanedbání vlastních kontrolních mechanismů. Dříve od Úřadu práce vylákala dávky také sama dotčená osoba nepravdivým prohlášením o osobních, majetkových a výdělkových poměrech. Úřad práce požádal o stanovisko opatrovníka dotčené osoby s nahlížením do spisu, tento postup však § 38 odst. 2 správního řádu neumožňuje. Postup Úřadu práce je navíc nekonzistentní, úřad nejdříve žalobci zaslal sdělení ze dne 28. 4. 2021, ve kterém uvedl dílčí informace ze spisu, do kterého žalobce požadoval nahlédnout, následně však ve svém názoru zcela otočil a nahlížení do spisu zcela odepřel. Sdělení ze dne 28. 4. 2021 nepředstavuje usnesení, úřad tak postupoval v rozporu s § 38 odst. 5 správního řádu. Úřad práce konstatoval, že žalobce prokázal existenci právního zájmu, avšak s ohledem na negativní stanovisko opatrovníka účastníka řízení nahlížení do spisu neumožnil. Pokud úřad dospěl k závěru, že nahlédnutí do některých dokumentů představuje zásah do práv účastníka řízení, měl povolit částečné nahlédnutí do spisu. Právní zájem žalobce je zřejmý ze samotného spisu, jelikož je v něm uložena např. nájemní smlouva mezi žalobcem a dotčenou osobou. Žalovaný uvedl, že je vázán „absolutní mlčenlivostí“ ve smyslu zákona č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti,

což dle žalobce představuje sofistikovanou právní konstrukci, kterou orgán veřejné moci zastírá svoji nezákonnost a postupuje nezákonně a nespravedlivě. Na základě obdobné žádosti bylo žalobci umožněno nahlížet do jiných spisů u ostatních orgánů veřejné moci.

3. Žalobce adresoval soudu několik dalších doplnění žaloby. V nich uvádí, že zaslal Úřadu práce žádost o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Z odpovědi úřadu vyplývá, že krajská pobočka Úřadu práce nevyhověla mezi lety 2020-2022 ani jedné žádosti o nahlížení do spisu jiné osoby ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Toto svědčí o paušálním zamítání žádostí o nahlížení do spisu nebo o nevhodném výkladu § 38 odst. 2 správního řádu Úřadem práce. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 30 A 45/2021-72, označil postup žalovaného v obdobné věci za nezákonný.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Namítá, že je nutné požadovat po žadateli, aby dostatečně prokázali právní zájem na nahlížení do spisu. Nahlížení do spisu jinou osobou představuje prolomení povinnosti mlčenlivosti správního orgánu a pověřených úředních osob o průběhu správního řízení. Při povolování nahlížení do spisu jinou osobou je tak povinností správních orgánů postupovat velmi obezřetně a plně v souladu s ochranou zájmů osob, o nichž je spisová dokumentace vedena. Příklad, kdy žalovaný zrušil rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení Brno, není zcela srovnatelný s projednávanou věcí, jelikož v daném řízení se jednalo o žádost o nahlížení do spisu typově odlišného správního spisu. Žádost je třeba vždy posuzovat ve vazbě na konkrétní obsah správního spisu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „nařízení GDPR“) zefektivnilo a posílilo ochranu osobních údajů jedinců v soukromé a veřejné sféře, žalovaný proto preferoval postup podle § 128 o.s.ř. V daném případě převážil zájem dotčené osoby na ochranu jejího soukromí a osobních údajů. Žaloba se jeví jako účelová vzhledem k tomu, že žalobce již dané informace získal postupem podle informačního zákona. Úřad práce poskytl žalobci sdělením ze dne 28. 4. 2021 informace, které požadoval, žalobce však dále trval na nahlížení do spisu, toto již úřad shledal v rozporu s právy dotčené osoby. Stanovisko opatrovníka dotčené osoby má toliko podpůrný charakter. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 1. 2022, č. j. 30 A 45/2021-72 spočívá na procesním pochybení žalovaného, není proto v tomto řízení relevantní. Žalovaný se s osobou žalobce opakovaně setkává. Žalobce se systematickou činností domáhá získání informací o poměrně vysokém počtu osob, s nimiž uzavřel nevýhodné kupní či nájemní smlouvy. Tyto informace využívá v soudních řízeních vedených proti nim. V souvislosti s touto činností byl žalobce obviněn Policií ČR ze spáchání podvodu. Žalovaný v činnosti žalobce spatřuje formu zneužívání práva v neprospěch sociálně slabších osob. Takové jednání by nemělo požívat právní ochrany, jelikož je v rozporu s dobrými mravy. Žalobcovo tvrzení o údajném úmyslu činit právní kroky proti dotčené osobě se jeví pouze jako tvrzení a případné získání osobních údajů může vést k jejich zneužití.
5. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku. Dodává, že protichůdné zájmy žalobce a osoby, které se spis týká, nemohou být důvodem pro odepření nahlížení do spisu. Žalovaný uvádí nepodložené informace o žalobci, měl pouze nestranně posoudit jeho žádost, místo toho však dává jasně najevo, že takto nečinil a má snahu znepříjemnit žalobci cokoliv. Úřad práce postupoval v nápravě protiprávního stavu přímo liknavě, i přesto že

žalobce na dané problémy opakovaně upozorňoval. Krajské pobočky Úřadu práce žalobci sdělily, že za zcela banální informace získávané podle informačního zákona bude muset uhradit částku v desítkách miliónů. Tento postup má zabránit žalobci, aby se k daným informacím dostal. Ve zbytku žalobce rekapituluje námitky uplatněné v žalobě.

III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 76 odst. 1, písm. c) s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
7. Soud předně poznamenává, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, žalovaný jasně popsal, z jakého skutkového stavu vycházel, jakou právní úpravu použil, jak ji vyložil a aplikoval. Z napadeného rozhodnutí je zřejmý právní názor žalovaného i jeho reakce na jednotlivé odvolací námitky.
8. Jádrem sporu spočívá v tom, zda žalobce jakožto jiná osoba, než účastník řízení splnil zákonné podmínky pro nahlížení do správního spisu žalovaného vedeného ve věci shora označené dotčené osoby.
9. Podle § 38 odst. 2 správního řádu správní orgán umožní nahlédnout do spisu jiným osobám než účastníkům řízení, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob nebo veřejný zájem. Pokud správní orgán nahlížení do spisu odepře, vydá o tom usnesení (§ 38 odst. 5 správního řádu). Části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení do spisu (§ 38 odst. 6, věta první správního řádu).
10. Z právní úpravy tak vyplývá, že při schvalování nahlížení do spisu jinými osobami než účastníky řízení, musí být kumulativně splněny dvě podmínky. Tou první je existence právního zájmu žadatele o nahlédnutí do spisu, tou druhou je absence porušení práv jiných osob nebo narušení veřejného zájmu [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 10. 2021, č. j. 8 As 160/2020-40, veškerá zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz]. Tyto podmínky se přitom posuzují zcela samostatně – možné porušení práv jiné osoby nemá vliv na splnění první podmínky existence právního zájmu (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2017, č. j. 51 A 42/2016-34). Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi již několikrát judikoval, že soukromoprávní spor mezi žadatelem o nahlédnutí do spisu a osobou, jež se spis týká, může představovat dostatečný právní zájem na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 2 Afs 5/2011-110, rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73, rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 43/2015-67). Není přitom rozhodné, zda již došlo k podání žaloby nebo zda žaloba zatím podána nebyla. Informace získané nahlížením do spisu totiž mohou být stěžejní nejen pro vedení soudního sporu, ale také pro učinění úvahy, zda vůbec soudní řízení zahájit. Současně správní orgán v řízení o povolení nahlédnutí do spisu jinou osobou, nežli

účastníkem řízení nezkoumá, zda mohou informace získané nahlédnutím do spisu vést k úspěšnému prosazení nároku žadatele (viz. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012-53 nebo rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73). Právní zájem na nahlížení do spisu v případě soukromoprávního sporu vzniká jak u žalobce, tak i u žalovaného, obě strany sporu totiž mají zájem na získání potřebných informací, aby v soudním řízení byly způsobilé hájit svá práva.

11. Právní zájem na nahlížení do spisu přitom nestačí pouze tvrdit, jeho existenci musí žadatel současně prokázat (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010-73). V rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68, NSS uvedl, že: *„povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu samoúčelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit.“* Z žádosti o nahlížení do spisu tak musí vyplývat zcela konkrétní skutečnosti, které právní zájem na nahlížení do správního spisu zakládají (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012-53, ze dne 30. 11. 2011, č. j. 6 Ads 132/2011-98). Na jasném vylíčení rozhodných skutečností je třeba trvat mimo jiné také proto, že v rámci hodnocení naplnění druhé podmínky § 38 odst. 2 správního řádu by měl správní orgán provádět test proporcionality mezi právem žadatele na nahlížení do správního spisu a právem dotčené osoby (např. na soukromí) či veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2021, č. j. 8 As 160/2020-40).
12. V žádosti o nahlížení do spisu ze dne 6. 4. 2021, č. j. UPCR-BM.2021/134297, žalobce uvedl, že je věřitelem dotčené osoby. Žalobce současně doložil rozhodčí nález ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 28R/2019. O platnosti rozhodčího nálezu je v současnosti vedeno řízení u Městského soudu v Praze, sp. zn. 41 Cm 13/2020, což žalobce doložil předvoláním v této věci. V daném řízení má být podle žalobce řešena mimo jiné také otázka, zda je dotčená osoba způsobilá být účastníkem řízení ve smyslu jejich schopností činit procesní úkony. Z informací žalobce plyne, že dotčená osoba v rozhodné době činila řadu podání a jiných procesních úkonů vůči Úřadu práce. Z těchto důvodů má žalobce za to, že se ve správním spise nacházejí informace, které jsou naprosto stěžejní pro ochranu jeho práv. Současně žalobce zamýšlí činit další právní kroky vůči dotčené osobě, jako například žalobu na ochranu osobnosti, kterou může odůvodnit pouze na základě informací obsažených ve spise. K žádosti o nahlížení do spisu žalobce připojil několik dalších dokumentů týkajících se dotčené osoby, které získal od jiných správních orgánů.
13. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce (dosud) neprokázal konkrétní právní zájem na nahlížení do spisu. Předně soud považuje za vhodné upozornit na skutečnost, že dostatečný právní zájem nemůže založit pouze skutečnost, že žadatel je věřitelem dotčené osoby. Jiná situace však může nastat v případě existence sporu mezi žadatelem a dotčenou osobou, jak konstantně judikuje NSS. Ovšem ani zde nesmí jít o zájem povšechný či hypotetický a musí být jasně konkretizováno a doloženo, jaká otázka je předmětem sporu a jaká je souvislost této otázky se správním spisem, do něhož chce osoba nahlížet. Jak vyplývá z dokumentů přiložených k žádosti, rozhodčí řízení bylo v době podání žádosti pravomocně ukončeno, požadované informace, tak žalobci nemohou sloužit k tomu, aby v něm mohl chránit svá práva. Právní zájem proto nezakládá.

14. Za indicii nasvědčující existenci právního zájmu na nahlížení do spisu nelze považovat ani zcela obecné tvrzení žalobce, že uvažuje o „dalších právních krocích“ vůči dotčené osobě, např. žalobě na ochranu osobnosti. Toto tvrzení žalobce vůbec nekonkretizoval, natož aby jej doložil. Krajský soud si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které může právní zájem na nahlížení do spisu představovat také příprava žaloby, žadatel musí nicméně v takových případech aspoň rámcově tvrdit a prokázat, že mezi ním a dotčenou osobou existují nějaká sporná práva. Právní zájem na nahlížení do správního spisu totiž nemůže založit pouze holé tvrzení o údajných úvahách o podání žaloby na ochranu osobnosti.
15. Za relevantní indicii o tom, že žalobce skutečně může mít právní zájem na nahlížení do spisu by však bylo možné považovat to, že žalobce vede s dotčenou osobou právní spor (u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 41 Cm 13/2020), v němž vyvstala otázka, zda je dotčená osoba schopná činit procesní úkony. Své tvrzení, že v daném řízení skutečně vyvstala otázka, zda je dotčená osoba schopná činit procesní úkony, žalobce nijak nedoložil. Předložené předvolání sice dokládá existenci sporu, nedokládá však existenci sporu o otázku procesní způsobilosti, která měla být důvodem pro nahlížení do spisu. Neexistuje-li ohledně této otázky reálná pře, v níž každý z účastníků zastává odlišný postoj, nemůže existovat ani právní zájem na nahlížení do spisu.
16. Krajský soud však má zároveň za to, že výše uvedený nedostatek žádosti žalobce (nedostatečná konkretizace a nedoložení tvrzení o vedení soudního sporu, v nichž je řešena otázka procesní způsobilosti dotčené osoby) byl ovšem odstranitelný, měl být odstraňován za součinnosti Úřadu práce a nemohl bez dalšího vést k zamítnutí žádosti o nahlížení do spisu. Žalobce totiž uvedl v žádosti o nahlížení do spisu dostatečné indicie nasvědčující tomu, že mu právní zájem na nahlížení do spisu skutečně svědčí. V takovém případě měl Úřad práce žalobce postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat, aby doplnil žádost v tom smyslu, aby svůj právní jednak konkretizoval (s vysvětlením, které jeho tvrzení považuje správní orgán za sice relevantní, ale nedostatečně konkrétní), jednak aby jej prokázal (podrobněji v rozsudku NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73 nebo v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 1. 2022, č. j. 30 A 45/2021-72). Pokud jsou totiž ze žádosti patrné indicie nasvědčující právnímu zájmu žadatele, avšak jeho tvrzení nejsou dostatečně konkrétní nebo nejsou doložena, trpí žádost jinými vadami ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu.
17. Krajský soud uzavírá, že zásadní procesní pochybení žalovaného [podřaditelné pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] spočívalo v tom, že přestože měl indicie o tom, že žalobci mohl svědčit právní zájem či jiný právní důvod k nahlédnutí do spisu, učinil negativní rozhodnutí *de facto* z důvodu neprokázání právního zájmu (žalovaný správně přistoupil ke korekci závěru Úřadu práce, že žalobce právní zájem prokázal), aniž by žalobce řádně vyzval k doplnění jeho žádosti ohledně prokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu. Tato vada se vztahuje i na řízení před Úřadem práce, neboť už ten měl žalobce vyzvat k doplnění žádosti. Ačkoliv je pochopitelné, že tak Úřad práce nečinil, jestliže vzal právní zájem žalobce za prokázaný, tento závěr byl zjevně předčasný, neboť jak soud uvedl výše, žalobce dosud konkrétní právní zájem neprokázal. V této souvislosti je nutno dodat, že k vyvažování práv žadatele s právy dotčené osoby či veřejným zájmem může dojít teprve v případě, že je právní zájem žadatele prokázán (podrobněji viz dále).
18. V dalším řízení tedy správní orgány vyzvou žalobce, aby konkretizoval a prokázal právní zájem na nahlížení do spisu, zejména aby konkretizoval a prokázal své tvrzení o vedení

soudního sporu, v němž je řešena otázka procesní způsobilosti dotčené osoby. Poté se budou opět zabývat tím, zda žalobce existenci právního zájmu prokázal. Teprve v případě, že dospějí k závěru, že ano, budou se dále zabývat také tím, zda je naplněna druhá podmínka § 38 odst. 2 správního řádu, tedy zda nahlížením do spisu nebude zasaženo do práv jiné osoby nebo nebude ohrožen veřejný zájem. Obě podmínky přitom nelze směřovat. Možné dotčení práv jiných osob či ohrožení veřejného zájmu se nijak nemůže promítnout do posouzení otázky, zda žalobce prokázal či neprokázal právní zájem na nahlížení do spisu.

19. Z obou správních rozhodnutí vyplývá, že se správní orgány ve svých úvahách zabývaly možným porušením práv dotčené osoby. Soud proto považuje za důvodné správní orgány upozornit na rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2021, č. j. 8 As 160/2020-40. V odůvodnění tohoto rozsudku prováděl Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu možného zásahu do práv jiné osoby test proporcionality mezi právem na účinnou soudní ochranu žadatele o nahlížení do spisu a právem na soukromí osoby, které se správní spis týkal. Správní orgány by se tak měly obdobným testem proporcionality zabývat v případě, že dospějí k závěru, že může být nahlížením do spisu zasaženo do práv dotčené osoby. Na základě výsledku testu proporcionality pak bude zřejmé, zda má Úřad práce nahlédnutí do spisu umožnit, popřípadě zda není jiný způsob, jakým žalobce s nutnými informacemi seznámit, avšak současně maximálně šetřit právo na soukromí dotčené osoby.
20. Z postupu Úřadu práce vyplývá, že se zčásti podobnými úvahami zřejmě řídil, když žalobci poskytl vybrané informace obsažené ve správním spise. Tento postup by byl souladný s jeho závěrem, že žalobce sice prokázal právní zájem, ale nahlížení do celého spisu by nepřiměřeným způsobem zasáhlo do práv dotčené osoby. Není však již souladný se (správným) závěrem žalovaného, že žalobce (dosud) neprokázal právní zájem na nahlížení do spisu. Postup obou správních orgánů je v důsledku toho vzájemně rozporný. Není možné, aby správní orgány nejprve zaslaly žalobci částečné informace obsažené ve správním spise a poté konstatovaly, že žalobce žádným způsobem neprokázal, že má na nahlédnutí do spisu právní zájem. Pokud by totiž žalobce právní zájem skutečně vůbec neprokázal, nemělo mu být vůbec umožněno nahlížení do spisu (popř. zpřístupněny listiny ze spisu jiným způsobem), tedy ani částečně.
21. Je nutno také poznamenat, že pokud žalobci nebude v případě prokázání právního zájmu umožněno nahlédnout do některých dokumentů nebo části spisu z důvodu dotčení práv jiné osoby (popř. ohrožení veřejného zájmu), budou muset správní orgány u každého souboru dokumentů vysvětlit, v čem konkrétně spatřují dotčení práv jiné osoby (popř. ohrožení veřejného zájmu). Nestačí pouze obecně konstatovat, že by nahlédnutí do dokumentů představovalo zásah do práv této osoby (viz rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73).
22. Pro další řízení ve věci soud považuje za účelné vyjádřit se také krátce k některým dalším argumentům, které strany v soudním či správním řízení uplatnily.
23. Žalovaný uvádí, že žalobci nemohlo být umožněno nahlédnout do spisu s odkazem na § 17 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „ZZ“) a ochranu osobních údajů fyzických osob. Podle § 17 odst. 1 ZZ lze osobní údaje o fyzických osobách a údaje o zaměstnavatelích získávat, zpracovávat a sdělovat jen pro účely zprostředkování zaměstnání, poskytování příspěvků na nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti, příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a statistické účely.

Pokud tento zákon nestanoví jinak, platí pro zpracování osobních údajů zvláštní právní předpis. Podle § 17 odst. 2 ZZ lze osobní údaje o fyzických osobách, kterým krajská pobočka Úřadu práce nebo agentura práce zprostředkovává zaměstnání nebo poskytuje další služby podle tohoto zákona, zpracovávat pouze se souhlasem osob, jichž se tyto údaje týkají.

24. Předně soud uvádí, že pravidlo uvedené v druhém odstavci se uplatní pouze v případě, že jsou osobní údaje získávány, zpracovávány a sdělovány za účelem vymezeným v odstavci prvním, tj. za účelem zprostředkování zaměstnání, poskytování příspěvků na nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti, příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a statistické účely. Klíčová je proto spíše otázka, zda odstavec první zakotvuje výlučné způsoby nakládání s osobními údaji. Podle názoru soudu tomu tak není, neboť dané ustanovení vymezuje „pouze“ zákonný účel získávání, zpracovávání a sdělování osobních údajů. V tomto směru jde o promítnutí pravidla obsaženého v čl. 5 nařízení GDPR. V něm je vyjádřen princip shromažďování osobních údajů na základě určitého, výslovně vyjádřeného a legitimního účelu. Nařízení GDPR ovšem zároveň v čl. 6 neváže možnost zpracování těchto osobních údajů pouze na ony předem stanovené účely, pro které byly shromážděny (viz zejména text čtvrtého odstavce). Zpracování pro jiné účely je například možné v případě souhlasu subjektu údajů [čl. 6 odst. 1 písm. a)], v případě zpracování nezbytného pro splnění povinnosti správce [čl. 6 odst. 1 písm. c)] či v případě zpracování nezbytného pro účely oprávněných zájmů správce či třetí strany [čl. 6 odst. 1 písm. f)]; v tomto případě je zpracování podmíněno provedením testu proporcionality].
25. Pravidlům obsaženým v čl. 6 nařízení GDPR odpovídá i § 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „ZZOÚ“). Podle § 6 odst. 1 písm. a) ZZOÚ správce není povinen při zajišťování chráněného zájmu posuzovat před zpracováním osobních údajů k jinému účelu, než ke kterému byly shromážděny, slučitelnost těchto účelů, je-li toto zpracování nezbytné a přiměřené pro splnění povinnosti, která je správcí uložena. Chráněným zájmem je podle § 6 odst. 2 písm. g) a h) ZZOÚ mimo jiné také ochrana práv a svobod osob nebo vymáhání soukromoprávních nároků. V daném případě mají být osobní údaje zpracovány (zpřístupněny formou nahlížení do spisu) za jiným účelem, než za kterým byly shromážděny, přičemž důvodem má být (dle tvrzení žalobce) právě ochrana práv žalobce, respektive vymáhání soukromoprávních nároků z jeho strany. Dotčená osoba s jejich zveřejněním nedala souhlas, avšak díky výjimce v § 6 odst. 1 písm. a) ZZOÚ není nutné provést tzv. posouzení slučitelnosti účelů. Podstatné je, že nahlížení do spisu je zákonem stanoveným způsobem zpracování údajů spadajícím do působnosti čl. 6 GDPR – zpracování je nezbytné jednak pro splnění právní povinnosti, která se na Úřad práce vztahuje [viz čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení GDPR], jednak pro účely oprávněných zájmů třetí strany [viz čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení GDPR]. Pokud by tedy Úřad práce dospěl k závěru, že žalobce splnil kritéria § 38 odst. 2 správního řádu (potažmo alespoň k části spisu), předpisy ochrany osobních údajů by zveřejnění správního spisu žalobci obecně nevylučovaly.
26. S tím souvisí také námitka žalobce, že Úřad práce neměl zjišťovat stanovisko opatrovníka dotčené osoby k nahlížení do spisu žalobcem.
27. Z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že Úřad práce stanovisko opatrovníka dotčené osoby zjišťoval, jelikož to považoval s ohledem na pravidla ochrany osobních údajů za nutný předpoklad k nahlížení do spisu. Tento názor však soud výše nepotvrdil. Negativní stanovisko dotčené osoby samo o sobě nezabraňuje žalobci v nahlédnutí do spisu, pokud

bude v řízení prokázáno, že žalobce naplňuje požadavky § 38 odst. 2 správního řádu. I přesto nesouhlas opatrovníka dotčené osoby s nahlížením do spisu nemusí být v řízení nadbytečný. Zejména důvody tohoto nesouhlasu mohou mít relevanci při případném testu proporcionality (v rámci vyvažování různých práv a zájmů), který je prováděn při posuzování druhé podmínky pro nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu.

28. Žalobce dále poukazoval na údajně paušální přístup Úřadu práce k zamítání žádostí o nahlížení do spisu. V této souvislosti si od Úřadu práce vyžádal postupem podle informačního zákona informace ohledně nahlížení do spisu jinými osobami, přičemž obdržel odpověď, že mezi lety 2020–2022 nebylo žádné osobě odlišné od účastníka řízení umožněno nahlížet do spisu.
29. Soud se s názorem žalobce neztotožnil. Žalobce totiž zamlčel skutečnost, že v předmětném období Úřad práce obdržel pouze 3 žádosti o nahlížení do spisu jinou osobou než účastníkem řízení, takto malý počet případů nemá relevanci a sám o sobě nemůže svědčit o jakékoliv předpojatosti správního úřadu či o jakési systémové nezákonnosti. Z podkladů doložených žalobcem navíc žádným způsobem nevyplývají důvody pro zamítnutí žádostí. Úřad tak mohl při jejich vypořádání postupovat zcela v souladu se zákonem, protože daní žadatelé jednoduše nesplňovali podmínky § 38 odst. 2 správního řádu. Soud proto neprováděl důkaz žádostí žalobce o informace ze dne 20. 2. 2022 ani odpovědi Úřadu práce ze dne 4. 3. 2022, jelikož tyto podklady nemohou mít vliv na výsledek soudního řízení.
30. Současně musí soud k problematice žádostí o informace podle informačního zákona poznamenat, že předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu (resp. napadeného rozhodnutí, které jej potvrdilo) a postupu předcházejícímu jeho vydání. Jakékoliv stížnosti žalobce týkající se způsobu, kterým Úřad práce vypořádal jeho žádosti o informace podle informačního zákona, se pak míjejí s předmětem tohoto řízení. Soud se jimi proto nezabýval.
31. Irelevantní je také skutečnost, že jiné orgány veřejné moci žalobci umožnili do spisu nahlédnout na základě obdobně odůvodněné žádosti. K žádosti o nahlížení do spisu je totiž třeba přistupovat individuálně, každý spis totiž z pravidla obsahuje typově jiné informace o dotčené osobě. Soudní spis vedený ohledně sporu o plnění ze smlouvy bude obsahovat informace, jejichž citlivost se bude lišit od informací obsažených ve spise týkajícím se vyplacení dávek z důvodu fyzického postižení dotčené osoby. Z tohoto důvodu bude vždy nutné provést vzájemné poměření právního zájmu a práv dotčené osoby. K žádostem o nahlížení do spisu tudíž nelze přistupovat paušálně. Může proto dojít k situaci, kdy jeden orgán nahlížení do spisu povolí a druhý orgán žádost zamítne. Nejedná se však o postup v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, protože informace obsažené v korespondujících spisech mohou mít jinou úroveň citlivosti.
32. Pro úplnost soud uvádí, že zákon výslovně neupravuje formu nahlížení do spisu v případě, že správní orgán shledá u části spisu kolizi právního zájmu žadatele o nahlížení do spisu s právem jiné osoby nebo veřejným zájmem. Podle rozsahu, v jakém nelze pro tyto důvody z části umožnit nahlížení do spisu, přichází v úvahu několik způsobů, jak na jednu stranu ochránit práva jiné osoby či veřejný zájem a na stranu druhou zajistit právo žadatele na nahlížení do spisu. Jednou z možností je vyčlenění spisového materiálu, do něhož lze nahlížet. Jinou možností může být podle situace i zaslání výslovně požadovaných informací, zejména lze-li i u dílčích listin shledat, že v určité části převažuje ochrana práv dotčené osoby, zatímco u jiné části téže listiny naopak převažuje právní zájem žadatele.

Právo činit si ze spisu výpisky, či pořizovat kopie dle § 38 odst. 4 správního řádu, proto nutně (podle konkrétních okolností případu) nebrání správnímu orgánu v tom, aby žadateli zaslal sdělení, které bude obsahovat informace obsažené ve spise, které žadatel označil za nezbytné pro uplatňování jeho práv v jiném řízení. Smyslem daného ustanovení je umožnit žadateli, aby informace obsažené ve spise získal a zaznamenal trvalým způsobem tak, aby s nimi mohl dále disponovat. Pokud správní orgán žadateli zašle sdělení, které bude žadatelem výslovně požadované informace obsažené ve spise již trvale obsahovat, zcela jistě tím výše uvedený účel právní úpravy naplní. Tyto úvahy jsou ovšem nutně platné pouze v situaci, kdy žadatel splní podmínku pro nahlížení do spisu spočívající v prokázání právního zájmu, ale zároveň správní orgán u části spisu shledá překážku v podobě kolize s právem jiné osoby či veřejným zájmem (tj. u části spisu nebude splněna podmínka druhá). Soud také souhlasí se žalobcem v tom, že společně se zasláním částečných informací musí správní orgán vydat také usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu. Zasláním částečných informací totiž správní orgán žadateli odepře možnost nahlížet minimálně do části spisu. Musí proto vždy vydat usnesení, ve kterém žadatele seznámí s důvody pro částečné odepření. Vydání usnesení je nezbytné nejen pro seznámení žadatele s důvody pro odepření od nahlížení, ale také pro to, že žadatel musí disponovat rozhodnutím ve formálním smyslu, aby vůči němu mohl uplatnit odvolání a poté se mohl popřípadě domáhat ochrany ve správním soudnictví.

33. Tvrzení ohledně neoprávněného odebírání dávek pomoci v hmotné nouzi opatrovníkem dotčené osoby nebo dotčenou osobou, popřípadě ohledně údajného majetkového podvodu opatrovníka vůči dotčené osobě nejsou pro rozhodnutí o žádosti o nahlížení do spisu podstatné, jelikož se žádným způsobem nepromítají do hodnocení splnění podmínek § 38 odst. 2 správního řádu. Také k této otázce soud neprováděl žádné dokazování, neboť nemůže mít vliv na výsledek řízení.
34. Tvrzení žalovaného ohledně možného zneužití práva žalobce netvoří nosné důvody napadeného rozhodnutí, žalovaný tyto úvahy vyslovil až ve vyjádření k žalobě. Soud je nemohl při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí zohlednit, neboť jakékoliv dodatečné odůvodňování správního rozhodnutí v soudním řízení je již nepřipustné. Soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí pouze ve světle důvodů, na kterých bylo založeno. Nad rámec nutného odůvodnění však soud upozorňuje žalovaného, že má-li být odepření určitého práva žadatele založeno na zneužití práva z jeho strany, rozhodně nestačí toto zneužití pouze obecně tvrdit, ale je nutné specifikovat, co konkrétně zneužití práva představuje, a tyto skutečnosti je pak nutné také prokázat. Jelikož odepření práva z důvodu zneužití práva přichází v úvahu pouze ve výjimečných případech, je nutno dbát na pečlivém zvažování a odůvodňování takového postupu. Skutečnost, že žadatel vyvíjí snahu o nahlížení do správních spisů týkajících se většího počtu osob, přitom sama o sobě o zneužití práva nesvědčí. Stejně tak nelze za zneužití práva považovat to, že žadatel hodlá informace získané nahlížením do spisu využít v soukromoprávním sporu s dotčenou osobou. Pokud nejsou dány žádné výjimečné okolnosti, jedná se v daném případě o využití práva k zákonem předpokládanému účelu, nikoliv o zneužití práva
35. K návrhům na provedení dokazování soud předně uvádí, že žalobce u jednotlivých důkazů neoznačil žádná svá konkrétní tvrzení, která by tyto důkazy měly prokazovat. Zcela povšechné a souhrnné označení důkazů snad ve vztahu ke všem žalobním tvrzením (možná jen k některým, možná také k tvrzením v žalobě neuplatněným) nelze považovat za dostatečné. Už proto, že žalobce neuvedl, co má být navrženými důkazy prokazováno,

nemohl soud k navrženému dokazování přistoupit. Kromě toho se již soud k některým otázkám, které zřejmě žalobce požadoval prokazovat, vyjádřil výše a zdůvodnil, proč k těmto otázkám nebylo na místě provádět dokazování. Pouze pro úplnost soud uvádí, že napadené rozhodnutí bylo navíc zrušeno pro zásadní procesní vadu. S ohledem na charakter této vady nelze zcela předjímat další vývoj správního řízení, a provádění dokazování v řízení před soudem by proto bylo nadbytečné. Soud by totiž s ohledem na zjištěnou vadu stejně nemohl přistoupit k posouzení stěžejní otázky, zda byly či nebyly splněny podmínky § 38 odst. 2 správního řádu pro nahlížení do správního spisu.

IV. Shrnutí a náklady řízení

36. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož se zrušující důvody vztahují i k prvostupňovému rozhodnutí, přistoupil soud také k jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
37. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

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

Brno 23. prosince 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu