



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. P. K., Ph.D., MBA**, zastoupený obecnou zmocněnkyní V. K., proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2021, č. j. MPSV-2021/89380-421/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 12. 2022, č. j. 31 A 152/2021-229,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 12. 2022, č. j. 31 A 152/2021 - 229, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Žádostí ze dne 6. 4. 2021 adresovanou Úřadu práce, Krajské pobočce v Brně, pracoviště Blansko (dále jen „úřad práce“), žalobce dle § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, požádal o nahlížení do spisů Petra Zachovaly, označovaného žalobcem jako povinný (dále jen „povinný“ nebo „dotčená osoba“). Žalobce odůvodnil žádost tím, že je věřitelem povinného dle rozhodčího nálezů sp. zn. 48 R/2019, vydaného rozhodcem JUDr. Jaromírem Štůskem, LL.M. dne 21. 9. 2019, a uvedl, že o zrušení tohoto rozhodčího nálezů je vedeno řízení u Městského soudu v Praze. K tomu žalobce doplnil, že v uvedeném řízení je posuzována mj. otázka schopnosti povinného právně jednat a přebírat písemnosti. Žalobce upozornil, že disponuje informacemi o tom, že povinný v rozhodné době (konkrétně v letech 2015 až 2021) činil vůči úřadu práce úkony a přebíral písemnosti. Z toho dovozoval, že se ve spisech úřadu práce nacházejí informace zásadní z hlediska ochrany jeho práv v uvedeném soudním řízení. Žalobce dále poznamenal,

že zvažuje další právní kroky ve vztahu k povinnému, např. žalobu na ochranu osobnosti, kterou však může odůvodnit pouze tehdy, budou-li mu známy informace ze spisů vedených u úřadu práce. Žalobce rovněž předeslal, že nemá zájem o důvěrné informace ze spisů, tedy mu lze vyhovět i jejich částečným zpřístupněním. V této souvislosti zároveň uvedl, že řadu důvěrných informací k osobě povinného má navíc již k dispozici, k čemuž odkázal na posudky týkající se zdravotního stavu povinného, záznamy o zpřístupnění spisu vedeného soudním exekutorem Mgr. Ing. Josefem Cingrošem, Exekutorský úřad Brno-město, nebo na plnou moc, která byla žalobci dříve povinným udělena k zastupování. K žádosti žalobce kromě jiného připojil dotčený rozhodčí nález, předvolání k jednání nařízenému ve věci vedené Městským soudem v Praze pod sp. zn. 41 Cm 13/2020 o neplatnost uvedeného rozhodčího nálezu, plnou moc udělenou žalobci povinným, úřední záznam o zpřístupnění spisu soudního exekutora a další záznamy o umožnění nahlížení do spisů jinými subjekty.

[2] Povinný k výzvě úřadu práce vyjádřil prostřednictvím opatrovníka nesouhlas s požadovaným nahlížením. Úřad práce následně sdělením ze dne 28. 4. 2021, č. j. UPCR-BM-2021/167861-20100202, informoval žalobce o tom, v jakém konkrétním období byl povinný klientem úřadu práce, v jakých oblastech, včetně toho, jakým způsobem jednal a přebíral písemnosti (podrobněji k obsahu sdělení viz bod [16] odůvodnění tohoto rozsudku).

[3] Dne 4. 5. 2021 úřad práce vydal pod č. j. UPCR-BM-2021/173910-20100202 usnesení, kterým žalobci odepřel nahlížet do spisů týkajících se povinného. Dospěl k závěru, že ačkoli žalobce prokázal právní zájem na nahlížení, došlo by nahlédnutím do spisů k porušení práv povinného, a to jednak s ohledem na jím vyslovený nesouhlas s nahlížením, jednak s poukazem na ochranu jeho soukromí a osobních a citlivých údajů. Úřad práce zároveň připomněl, že požadované údaje žalobci poskytl již sdělením ze dne 28. 4. 2021, přičemž pro účely soudního řízení má soud možnost vyžádat si potřebné podklady (včetně připojení spisového materiálu) na základě § 128 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).

[4] Žalovaný na základě podaného odvolání formálně změnil napadené usnesení o odepření nahlížení do spisů týkajících se povinného tak, že do výroku doplnil specifikaci žádosti slovy: „na základě jeho [rozuměj žalobcovy] žádosti ze dne 6. 4. 2021“; ve zbytku ponechal napadené usnesení beze změny. V odůvodnění dospěl oproti prvostupňovému úřadu práce k závěru, že na základě žalobcovy žádosti nelze dovodit ani prokázání právního zájmu na nahlížení. V ostatním se žalovaný ztotožnil se závěry obsaženými v napadeném usnesení, neboť úřad práce správně dovodil, že by umožněním nahlížení mohlo dojít k porušení osobních práv dotčené osoby. Žalovaný ve shodě s úřadem práce upozornil, že žalobce sice ve své žádosti specifikoval skutečnosti, pro které o nahlížení do spisů požádal, a sice probíhající soudní řízení a v něm řešenou otázku prokázání schopnosti povinného právně jednat a doručovat mu písemnosti, avšak právě s ohledem na probíhající soudní řízení, v němž kontradiktorně vystupují žalobce a povinný, úřad práce správně žalobce odkázal na využití § 128 o. s. ř. Žalovaný uvedl, že pokud žalobce považuje skutečnosti nacházející se ve správních spisech vedených k osobě povinného za stěžejní pro jeho postavení v soudním řízení, může v rámci tohoto soudního řízení navrhnout vyžádání spisů soudem, čímž bude současně zajištěno, že nedojde k porušení osobních práv, zejména citlivých údajů dotčené osoby. Prokázání právního zájmu

pokračování

žalovaný nedovodil ani ze znalosti žalobce obsahu konkrétních spisů vedených soudy, zdravotní pojišťovnou či jinými orgány k osobě povinného, které žalobce doložil, ani z nespecifikovaného úmyslu žalobce podat proti osobě povinného žalobu na ochranu osobnosti (v tomto případě bez uvedení jakéhokoli důvodu takové žaloby). Žalovaný upozornil, že spisy vedené úřadem práce obsahují specifické informace relevantní ve vztahu k příslušným agendám úřadu práce, a tedy i po případné anonymizaci údajů by mohly ve spisech zůstat informace, které by následně mohly vést k jejich využití či zneužití v neprospěch dotčené osoby. Žalovaný poukázal na zásadu neveřejnosti správního řízení, která se mj. promítá do dostupnosti informací obsažených ve spisu vedeném správním orgánem, přičemž právě z důvodu ochrany údajů těchto osob je právo osob odlišných od účastníků a jejich zástupců na nahlížení omezeno a je podrobováno několikastupňovému testu. K žalobcově námitce týkající se nekonzistence postupu úřadu práce, který žalobci některé informace poskytl, avšak nahlížení do spisů odepřel, žalovaný upozornil, že úřad práce správně vyhodnotil míru možného porušení práv dotčené osoby zpřístupněním kompletní spisové dokumentace jako vysokou, a shledal, že právo povinného na ochranu soukromí a citlivých a osobních údajů v daném případě převládlo. To však nebránilo poskytnout žalobci informace, o něž se mu jednalo, písemným sdělením, tedy bez nutnosti mu za tím účelem zpřístupňovat kompletní spisový materiál, který úřad práce vede k osobě povinného.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, již Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové usnesení úřadu práce a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve vztahu k žalobcem tvrzeným zvažovaným právním krokům, např. v podobě podání žaloby na ochranu osobnosti, krajský soud uzavřel, že toto obecné tvrzení není ani indicií zakládající možný právní zájem na nahlížení do spisů. Krajský soud se taktéž ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce prozatím neprokázal konkrétní právní zájem na nahlížení do spisů. Dospěl však k závěru, že spor týkající se zrušení rozhodčího nálezů, o němž je u Městského soudu v Praze vedeno soudní řízení, je možné považovat za indicii o možném žalobcově právním zájmu na nahlížení, muselo by však být jasné konkretizováno a doloženo, jaká otázka je předmětem sporu v řízení vedeném před Městským soudem v Praze a jaká je souvislost řešené otázky se spisy vedenými úřadem práce. K řízení vedenému u Městského soudu v Praze tak krajský soud uzavřel, že sice byla doložena jeho existence, avšak již nebyla doložena a prokázána existence žalobcem tvrzené sporné otázky týkající se zpochybňované způsobilosti povinného právně jednat, již žalobce podmiňoval právní zájem na nahlížení. Krajský soud proto dovodil, že se jedná o nedostatek podané žádosti, avšak o nedostatek odstranitelný s tím, že žalobce měl být úřadem práce dle § 45 odst. 2 správního řádu vyzván k doplnění žádosti (konkretizaci právního zájmu včetně jeho prokázání).

[6] Nad rámec uvedeného pak krajský soud konstatoval, že se správní orgány obou stupňů zabývaly otázkou možného porušení práv dotčené osoby, a v té souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž byl k otázce možného zásahu do práv proveden test proporcionality. V této souvislosti krajský soud doplnil, že se obdobnými úvahami při rozhodování řídil také úřad práce, který žalobci některé informace poskytl; významné v tomto ohledu bylo také vyžádání stanoviska osoby povinného. Další právní zájmy, které žalobce poprvé uváděl až v podané žalobě, krajský soud neposuzoval, neboť se jimi nezabývaly ani správní orgány.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že žalobcová žádost byla v kontextu jím tvrzeného právního zájmu (opírajícího se o probíhající soudní řízení o zrušení rozhodčího nálezu a v něm řešenou otázku) srozumitelná, úplná a dostatečně konkretizovaná, doložená řadou dokladů, jimiž se žalobce pokoušel právní zájem prokázat. Nejednalo se tedy o pouhou indicii dokládající existenci právního zájmu, kterou by bylo třeba dále upřesňovat či doplňovat. Dle stěžovatele bylo možné bez dalšího vyhodnotit, zda žalobce v daném případě prokázal či neprokázal právní zájem na nahlížení do spisů. Stěžovatel rovněž připomněl, že žalobce disponuje velkým množstvím informací o dotčené osobě, přičemž i soud má možnost v rámci vedeného soudního řízení požádat o připojení spisové dokumentace, případně o poskytnutí konkrétních informací z jejího obsahu, dospěje-li k závěru, že jsou pro řešení konkrétního sporu potřeba. K otázce rozpornosti postupu stěžovatel připomněl, že postup úřadu práce, který některé informace žalobci poskytl, aniž mu umožnil nahlédnutí do kompletní spisové dokumentace, nebyl důvodem, pro který by mělo být toto usnesení zrušeno. Stěžovatel upozornil, že informace, které žalobce ve vazbě na odůvodnění žádosti potřeboval, mu byly ve výsledku poskytnuty, právní zájem na zpřístupnění celé spisové dokumentace nebyl dán. Postup žalobce vůči třetím osobám, za nimiž má stěžovatel pohledávky, se navíc stěžovateli jevil jako zneužívající.

[8] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu, současně měl však za to, že v podané žádosti dostatečně tvrdil a prokázal právní zájem či jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu. Pokud by přesto soud dospěl k závěru, že mu právní zájem nesvědčí, vyplývaly z podané žádosti minimálně indicie o jeho možné existenci, a tedy úřad práce měl žalobce k doplnění žádosti vyzvat.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] V souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o naplnění podmínek pro umožnění nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu, dle kterého *jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem*.

[11] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 11. 2011, č. j. 6 Ads 132/2011-93, vyložil, že náležitostí žádosti o nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu „*není doložení bližší argumentace dovozující právní zájem nebo jiný vážný důvod. Tyto skutečnosti jsou totiž jednou z podmínek stanovených citovaným ustanovením správního řádu k tomu, aby osobě bylo umožněno nahlízet do spisu*“. Na citovaný rozsudek pak Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73, v němž zdůraznil rozdílnost situace, kdy žadatel o nahlížení do spisu v žádosti vůbec neuvede skutečnosti zakládající právní zájem (žadatel netvrdí nic, co by dostačovalo pro posouzení, zda by právní zájem mohl být založen); a situace, kdy žadatel tvrdí skutečnosti, na jejichž základě je možné učinit závěr o možné existenci právního zájmu, avšak současně není jasná míra závažnosti těchto skutečností. Zatímco v prvním z uvedených případů soud neshledal důvod k další

## pokračování

specifikaci žádosti, neboť případnou výzvou by správní orgán žadateli prakticky poskytl návod, jaké skutečnosti tvrdit, aby byly za právní zájem uznány; ve druhém případě dovodil, že byla dána „tvrzení, u nichž je jisté, že právní zájem uvedenou argumentací založen být mohl, ovšem není jasné, zda důvody jsou dostatečně závažné. Přestože povinnost tvrzení a důkazní leží na žadateli, nelze v posléze uvedeném případě žádost automaticky zamítnout“. Nejvyšší správní soud tak v situaci, kdy žadatelova tvrzení mohou založit právní zájem, avšak bez dalšího není možné učinit spolehlivý závěr, že jsou skutečně dostatečně závažná, dovodil povinnost správního orgánu vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

[12] Krajský soud v napadeném rozsudku správně vycházel z výše citované judikatury a jejích obecných východisek, dle kterých správní orgán v případě posuzování žádosti o nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu nejprve posuzuje, zda žadatel o nahlížení do spisu prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení. Pokud žadatel právní zájem či jiný vážný důvod neprokáže, správní orgán žádost o nahlížení bez dalšího zamítne. Teprve v případě prokázání právního zájmu či jiného důvodu správní orgán dále posuzuje a poměřuje, zda nahlédnutím žadatele do spisu nebude porušeno právo účastníka řízení, jiných dotčených osob, případně veřejný zájem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 31/2019-33).

[13] Nesprávně však citovanou judikaturu aplikoval na projednávaný případ, a navíc se v této souvislosti dopustil vady řízení, k níž je Nejvyšší správní soud povinen ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přihlížet z úřední povinnosti. Krajský soud dovodil, že v případě žalobcova tvrzení o existenci právního zájmu z důvodu probíhajícího řízení o zrušení rozhodčího nálezu, v němž je mj. posuzována otázka způsobilosti dotčené osoby (povinného) právně jednat a přijímat doručované písemnosti, bylo pro účely dalšího posouzení zapotřebí doplnění žalobcovy žádosti na základě předchozí výzvy úřadu práce.

[14] K argumentaci krajského soudu, že v případě soudního řízení o zrušení rozhodčího nálezu nebyla spolehlivě doložena existence sporné otázky týkající se způsobilosti povinného právně jednat a přebírat doručované písemnosti (jíž žalobce odůvodňoval žádost o nahlížení), Nejvyšší správní soud podotýká, že existence této otázky nebyla ze strany správních orgánů v předchozím řízení činěna spornou a nebyla nijak zpochybňována. Správní orgány obou stupňů v řízení vycházely z tohoto tvrzení žalobce jako z nesporné skutečnosti a dále hodnotily, zda odůvodnila právní zájem na nahlížení či nikoli. K pochybnostem v této souvislosti nevedlo ani vyjádření povinného k žádosti, které učinil opatrovník. V předchozím řízení nevyvstala pochybnost ani o tom, z jakého důvodu a za jakým účelem žalobce o nahlížení do spisů žádal a co konkrétně podanou žádostí sleduje. Bez pochybností bylo možno dovodit, že žalobce o nahlížení do spisů požádal za účelem zjištění či ověření, zda a jakým způsobem povinný vystupoval v řízeních před úřadem práce (zda jednal sám nebo prostřednictvím zmocněnce, zda přebíral doručované písemnosti), přičemž tento požadavek žalobce uplatnil ve spojitosti s tím, že způsobilost povinného právně jednat a přijímat písemnosti byla zpochybněna v konkrétním soudním řízení o neplatnost rozhodčího nálezu, vedeném u Městského soudu v Praze.

[15] Krajský soud se navíc, jak bylo naznačeno výše, v této souvislosti dopustil vady řízení, neboť vykročil z limitů přezkumu stanovených § 75 odst. 2 s. ř. s., dle kterého soud

přezkoumává napadené výroky rozhodnutí toliko v mezích žalobních bodů. Žalobce v podané žalobě vůbec nenamítal vadu v postupu správních orgánů spočívající v absenci výzvy k doplnění žádosti. Naopak sám ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na skutečnost, že v podané žádosti dostatečně tvrdil a prokázal právní zájem či jiný vážný důvod, pro který mu mělo být nahlížení do spisů umožněno. Krajský soud tak přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí obou stupňů z důvodu, který vůbec nebyl obsažen v podané žalobě; zároveň se nejednalo o takovou vadu řízení, kterou by krajský soud byl povinen zohlednit i bez žalobní námitky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce již v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, vyslovil, že *„krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.)“*. O takovou vadu, která by bránila přezkoumání žaloby v mezích uplatněných žalobních bodů, se v souzeném případě zjevně nejednalo.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací stěžovatele, že žalobcova žádost byla v kontextu jím tvrzeného právního zájmu (opírajícího se o probíhající soudní řízení o zrušení rozhodčího nálezu a v něm řešenou otázku) srozumitelná, úplná a dostatečně konkretizovaná, doložená řadou dokladů, jimiž se žalobce pokoušel právní zájem prokázat. Dále stěžovatel připomněl, že žalobci se ve výsledku požadovaných informací dostalo, neboť mu úřad práce v podání ze dne 28. 4. 2021 konkrétně sdělil, že povinný v oblasti zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, *„v období ledna 2015 až května 2019 nebyl klientem Úřadu práce ČR - Kontaktního pracoviště Blansko. V období od měsíce června 2019 byl ve zmíněné oblasti zastoupen na základě plné moci, písemnosti přebíral zmocněnec, a dále od měsíce února 2020 dosud je jmenovaný zastoupen opatrovníkem na základě rozhodnutí Okresního soudu v Blansku a písemnosti přebírá tento opatrovník“*. Pokud jde o oblast zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, úřad práce konkrétně sdělil, že povinný *„v období měsíce ledna 2015 až srpna 2019 činil úkony vůči Úřadu práce ČR - Kontaktnímu pracovišti Blansko sám, písemnosti přebíral osobně. Od měsíce září 2019 již jmenovaný není v uvedené oblasti klientem Úřadu práce ČR - Kontaktního pracoviště Blansko“*. Totéž se týkalo oblastí upravených zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

[17] Ve světle výše citované judikatury se tedy nejednalo o situaci, kdy by nebylo jisté, o co konkrétně žalobce existenci právního zájmu opírá, a tedy by z tohoto důvodu bylo třeba dalšího upřesnění či doplnění žádosti na základě podané výzvy, jak mylně – a navíc nad rámec uplatněných žalobních bodů – dovodil krajský soud.

[18] Nejvyšší správní soud však souhlasí s hodnocením krajského soudu v tom, že žalobcovo tvrzení, o které rovněž opíral existenci právního zájmu na nahlížení do spisové dokumentace vedené u úřadu práce, a sice zvažování dalších právních kroků v podobě podání žaloby na ochranu osobnosti, neobsahovalo žádné konkrétní skutečnosti, na jejichž základě by mohl správní orgán posoudit, zda jimi je či není žalobcův právní zájem založen. V této souvislosti Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 17/2010-73, vyslovil, že vytyká-li žadatel správním orgánům, *„že mu neumožnily nahlédnout do správního spisu, ačkoliv jeho právní zájem vyplýval z jeho oprávnění domáhat se v občanskoprávním řízení náhrady škody, pak takové výtky nemají opodstatnění, neboť stěžovatel ve skutečnosti žádné důvody ve smyslu § 38 správního řádu správnímu orgánu*

pokračování

*k posouzení nepředestřel*“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012-53). Žádosti odůvodněné toliko obecně tvrzeným právním zájmem, jehož bližší určení není zřejmé ani z jiných okolností případu, nebylo možno vyhovět. Nedostatek tvrzeného právního zájmu žadatele pak nelze dodatečně zhojit až jeho uplatněním v žalobě (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 17/2010-73).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“), zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. V dalším řízení se tedy krajský soud bude zabývat věcným posouzením žaloby, tedy naplněním zákonných podmínek pro umožnění nahlížení do spisu žalobci v intencích jím uplatněných žalobních bodů.

[20] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková  
předsedkyně senátu