



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. P. K., Ph.D., MBA**, zast. obecnou zmocněnkyní V. K., proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2022, čj. MPSV-2022/57994-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2023, čj. 31 A 75/2022-68,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2023, čj. 31 A 75/2022-68, **se r u š í** a věc **se v r a c í** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce chtěl u úřadu práce nahlížet do spisů jiné osoby – pana Z., ve všech věcech týkajících se „*dávek, příspěvků na bydlení, podpory či jiných plnění, o které pan Z. zažádal v letech 2017 až 2019*“. Úřad práce žalobci nahlížení do spisů odepřel (§ 38 odst. 2 a 5 správního řádu). Proti tomu se žalobce odvolal, ale žalovaný jeho odvolání zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného i usnesení úřadu práce o odepření nahlížení do spisů. Krajský soud uvedl, že správní řád vyžaduje pro nahlížení do spisu jinou osobou splnění dvou podmínek: a) osoba žádající o nahlížení do spisu musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod; b) nahlížením nebude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Podle krajského soudu nelze uvedené podmínky posuzovat izolovaně, ale naopak se jedná o dvě společně provázané podmínky. K tomu, aby mohl krajský soud přezkoumat posouzení druhé podmínky, ve které správní orgán poměřuje právní zájem nebo jiný vážný důvod žadatele o nahlížení s právy dotčené osoby, musí správní orgán právní zájem nebo jiný vážný důvod pro

nahlížení do spisu nejprve dostatečně identifikovat. To se však v nynější věci nestalo. Tato vada podle krajského soudu tedy dále znemožnila přezkum posouzení druhé zákonné podmínky, proto krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost (zejména bod 14 rozsudku krajského soudu).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu podalo ministerstvo (o kterém se dále mluví jako o stěžovateli) kasační stížnost. Domnívá se, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil.

[4] Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že snad dostatečně neidentifikoval právní zájem nebo jiný vážný důvod, kterými žalobce odůvodnil svou žádost o nahlížení do spisů. Právní zájem nebo jiný vážný důvod musí podle § 38 odst. 2 správního řádu prokázat právě žadatel o nahlížení do spisu, stěžovatel proto postupoval správně, pokud ve svém rozhodnutí zopakoval žalobcova tvrzení tak, jak je žalobce uvedl ve své žádosti. Stěžovatel nesmí za žalobce domýšlet jiná možná tvrzení, naopak je stěžovatel povinen vyjít z toho, co tvrdí žalobce. Stěžovatel navíc nejprve vyzval žalobce, aby svou žádost o nahlížení doplnil, a požadoval od něj právě upřesnění jeho právního zájmu či jiného vážného důvodu k nahlížení.

[5] Dále stěžovatel namítl, že dostatečně odůvodnil, proč žalobci neumožnil tak rozsáhlé nahlížení do spisů. Své úvahy stěžovatel opřel zejména o potřebu chránit soukromí pana Z., neboť spisy obsahují i citlivé informace jako například jeho zdravotní stav či informace o jeho opatrovníkovi. Pokud by měl stěžovatel dostát požadavkům krajského soudu, musel by uvádět každý jednotlivý dokument založený ve spisu a obsahující citlivé informace, kvůli kterému odepřel žalobci nahlížení do spisu. Podle stěžovatele je takový požadavek příliš přísný a dílem až absurdní. S ohledem na množství spisů, do kterých chtěl žalobce nahlížet, naopak stačilo, pokud stěžovatel poměřil žalobcův zájem na nahlížení do spisů se zásahem vůči osobě pana Z. obecně a dospěl k závěru, že nahlížení v takovém rozsahu by s ohledem na informace obsažené ve spisech představovalo přílišný zásah vůči panu Z.. Podle stěžovatele tedy není pravda, že by bylo jeho odůvodnění pouze obecné povahy, a že by se tak napříště mohlo univerzálně odírat jakékoli požadované nahlížení do spisů cizí osoby. Podle stěžovatele bylo naopak jeho odůvodnění dostatečné a v plné míře reagovalo na individuální posouzení nynější věci.

[6] Rovněž stěžovatel upozornil, že žalobce od úřadu práce v minulosti již obdržel informace o panu Z.. I tuto skutečnost stěžovatel zohlednil při posouzení žalobcovy žádosti o nahlížení do spisů a podpořila závěr o účelovosti žalobcovy žádosti. Pokud žalobce potřeboval další informace, měl si podle stěžovatele vyžádat konkrétní informace prostřednictvím soudu, u kterého vedl nebo chtěl vést řízení proti panu Z.. Tím by žalobce obdržel pouze konkrétní vyžadované informace a nemusel by plošně nahlížet do všech spisů pana Z..

[7] Žalobce své nahlížení opakovaně odůvodňoval existencí civilněprávního vztahu s panem Z. na základě nájemní smlouvy. Tato skutečnost ovšem podle stěžovatele není

pokračování

relevantní a neodůvodňovala nahlížení do spisů. Konečně stěžovatel odkázal ještě na § 17 zákona o zaměstnanosti, který upravuje právní rámec pro nakládání s osobními a citlivými údaji klientů úřadů práce. Toto ustanovení představuje podle stěžovatele speciální právní úpravu nakládání s osobními údaji, a pokud žalobce nenaplnil některý z účelů uvedených v § 17 odst. 1 zákona, nemohly mu správní orgány nahlížení do spisů umožnit.

[8] Stěžovatel uzavřel, že nahlížení do spisů pana Z., nadto v požadovaném rozsahu, by bylo šikanózním výkonem práva ze strany žalobce. Stěžovatel upozornil na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2022, čj. 77 A 119/2021-205; ten potvrdil postup stěžovatele, který rovněž neumožnil shodnému žalobci nahlížení do spisů jiné osoby.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

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

[12] NSS souhlasí s krajským soudem, že k tomu, aby správní orgán umožnil jiné osobě nahlédnout do spisu, musí tato osoba splnit dvě podmínky. Osoba musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení a její nahlížení nesmí porušit právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení přitom musí žádající osoba prokázat, nestačí jej jen tvrdit. Důkazní břemeno leží na žadateli o nahlédnutí do spisu (např. již rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010-73).

[13] S krajským soudem NSS souhlasí rovněž v tom, že obě uvedené podmínky nelze chápat izolovaně, ale naopak se obě podmínky prolínají. NSS již dříve uvedl, že povinnost tvrzení a povinnost důkazní nejsou ve vztahu k nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu samoučelné. 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 namístě 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 v § 38 odst. 2 správního řádu neumožnit (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 80/2010-68).

[14] Za výchozí vadu stěžovatelova rozhodnutí krajský soud považoval nedostatečnou identifikaci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu k nahlížení do spisu (srov. bod 14 rozsudku krajského soudu). Stěžovatel s tím nesouhlasí. NSS se tedy nejprve zabýval touto otázkou.

[15] Svou žádost o nahlížení do spisů žalobce odůvodnil tím, že má s panem Z. uzavřenou nájemní smlouvu, jejíž kopii přiložil k žádosti o nahlížení. Tuto nájemní smlouvu pan Z.

podle žalobce předkládal v různých řízeních vedených úřadem práce za účelem svých žádostí o dávky, příspěvky či obdobná plnění. V řízeních proti žalobci pan Z. existenci této nájemní smlouvy ovšem popírá, tvrdí, že je neplatná, nebo že ji nikdy nepodepsal (k tomu žalobce přiložil výňatek z úředního záznamu o podaném vysvětlení pana Z. před Policií České republiky, kde pan Z. tvrdil, že neví, zda nájemní smlouvu podepsal). Podle žalobce pan Z. dále tvrdil, že nikdy neměl v úmyslu žalobci své nemovitosti prodávat, což se opět jeví v přímém rozporu s údaji v nájemní smlouvě. Kvůli nejasnostem ohledně nájemní smlouvy, jejíž existenci pan Z. na jedné straně zpochybňuje, v řízeních před úřadem práce jí ovšem využívá ve svůj prospěch, chtěl žalobce nahlížet do jeho spisů, aby zjistil, zda a v jakém rozsahu pan Z. nájemní smlouvu v řízeních před úřadem práce využívá. V závěru žalobce dodal, že proti panu Z. připravuje další právní kroky, jako například žalobu na ochranu osobnosti, k jejímuž odůvodnění potřebuje právě informace z nahlížení do spisů.

[16] Úřad práce žalobce vyzval k doplnění žádosti, které mělo spočívat ve „*specifikaci právního zájmu, s uvedením souvislosti doložení nájemní smlouvy P. Z. na Úřad práce a přípravy zmíněné žaloby na ochranu osobnosti*“. Žalobce na výzvu k doplnění žádosti reagoval přípisem ze dne 23. 2. 2022. V něm především uvedl, že podle svého názoru dostatečně prokázal svůj právní zájem již v úvodní žádosti, kterou není třeba doplňovat. K tomu zopakoval podstatu své žádosti a dále citoval judikaturu podporující jeho závěr. Dále žalobce uvedl, že je rovněž věřitelem pana Z., o čemž svědčí i pravomocný a vykonatelný rozhodčí nález, jehož zrušení se pan Z. domáhá u Městského soudu v Praze. V tomto řízení je posuzována i schopnost pana Z. činit procesní úkony. Žalobce má informace, že v řízeních před úřadem práce pan Z. samostatně jednal, přebíral písemnosti a činil další úkony, proto i z tohoto důvodu žádá o nahlížení do spisu, aby mohl ověřit procesní chování pana Z. v řízeních před úřadem práce.

[17] Po prostudování žalobcovy žádosti o nahlížení a jejího doplnění dospěl NSS k závěru, že žalobce dostatečně identifikoval svůj právní zájem na nahlížení do spisů pana Z.. Informace ze spisů chtěl žalobce využít v již probíhajícím řízení o zrušení rozhodčího nálezu, dále chtěl žalobce nahlížet do spisů kvůli své přípravě na budoucí spory s žalobcem, resp. jeho matkou. Nahlížením do spisů chtěl žalobce jednak ověřit, že pan Z. využíval nájemní smlouvu v řízeních před úřadem práce, ačkoli v jiných řízeních s žalobcem existenci, resp. platnost nájemní smlouvy zpochybňoval; dále chtěl žalobce ověřit, zda pan Z. jednal v řízeních před úřadem práce samostatně.

[18] NSS s krajským soudem souhlasí, že úřad práce jako správní orgán prvního stupně identifikoval žalobcův právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení nedostatečně. Úřad práce se posouzením žalobcovy žádosti zabýval na s. 3 a 4 svého usnesení. Na s. 3 úřad práce nejprve negativně zhodnotil několik skutečností, které podle něj nesvědčily o právním zájmu žalobce, v posledním odstavci na s. 3 poté úřad práce najednou zcela otočil a bez jakékoli bližší argumentace uvedl, že „*po posouzení žádosti včetně jejího obsáhlého doplnění nicméně konstatuje, že žadatel prokázal jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu*“ (shodně bod 12 rozsudku krajského soudu).

[19] Na druhou stranu tuto vadu rozhodnutí úřadu práce napravil podle názoru NSS stěžovatel jako odvolací správní orgán. Z jeho rozhodnutí je podle NSS již dostatečně zřejmé, co stěžovatel považoval za žalobcův právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení do

pokračování

spisů. Stěžovatel identifikoval žalobcův právní zájem víceméně shodně, jak jej uvedl NSS v bodě [17] výše, kdy např. na s. 6 v posledním odstavci odspodu uvedl, že „*odvolatel ve své žádosti specifikoval blíže skutečnosti, pro které o nahlížení do spisů ve věci dotčené osoby žádá, a to probíhající soudní řízení a prokázání schopností dotčené osoby právně jednat a být schopen porozumět úkonům, které činí*“; dále na s. 7 ve třetím odstavci odspodu stěžovatel uvedl: „*Odvolatel v žádosti, jejím doplnění i odvolání opakovaně uvádí skutečnosti týkající se civilněprávního vztahu s dotčenou osobou vzniklého na základě smlouvy o nájmu*“. Protože se prvostupňové řízení a řízení odvolací považují za jeden celek (k tomu srov. bohatou judikaturu NSS jako např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, čj. 9 Azs 214/2017-61, bod 28, či rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2020, čj. 5 As 319/2019-36, bod 25 i s citací další judikatury), souhlasí NSS se stěžovatelem, že původní pochybení úřadu práce stěžovatel ve svém rozhodnutí napravil, žalobcův právní zájem byl identifikován dostatečně a závěr krajského soudu o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí stěžovatele tedy neobstojí.

[20] Z rozsudku krajského soudu je přitom zřejmé, že nedostatečnou identifikaci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu, o který žalobce opřel svou žádost o nahlížení do spisů, považoval krajský soud za rozhodný důvod pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí i usnesení úřadu práce (srov. zejména bod 14 rozsudku krajského soudu, ve kterém krajský soud uvedl, že „*nedostatečné odůvodnění naplnění první zákonné podmínky soudu brání v přezkumu zákonnosti závěrů správních orgánů ve vztahu k druhé zákonné podmínce, tj. v přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Soud proto shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.ř.]*“).

[21] Ačkoli krajský soud v bodech 15 a násl. svého rozsudku vyjádřil v obecné rovině výtky i k posouzení druhé podmínky, tuto pasáž je třeba chápat spíše jako doporučení pro stěžovatelův další postup (jako jakési *obiter dictum* rozsudku krajského soudu), neboť krajský soud stále vycházel ze své původní premisy – že úřad práce i stěžovatel nedostatečně identifikovali právní zájem, resp. jiný vážný důvod, o který žalobce opíral svou žádost o nahlížení do spisů, a proto nemohli splnění druhé podmínky přezkoumat (k tomu srov. bod 15 rozsudku krajského soudu, ve kterém krajský soud uvedl: „*I přes tuto nepřezkoumatelnost se však soud může vyjádřit alespoň v obecné rovině k úvahám, které správní orgány vyslovily ve vztahu k druhé ze zákonných podmínek pro nahlížení do spisu. [...] způsob, jakým správní orgány posuzovaly tuto druhou podmínku, neodpovídá požadavkům zákona. Rozpor se zákonem spočívá v tom, že správní orgány v podstatě neprováděly žádné poměrování právního zájmu žalobce vůči právům dotčené osoby. To je ostatně nutným důsledkem toho, že právní zájem či jiný vážný důvod žalobce jasně neidentifikovaly. Stěží jej proto mohly s něčím poměřovat.*“).

[22] Protože se krajský soud podle NSS zmýlil již v otázce nedostatečné identifikace právního zájmu, resp. jiného vážného důvodu, o který žalobce opřel svou žádost o nahlížení do spisů, a tato vada stěžovatelova rozhodnutí znemožnila podle krajského soudu další přezkum, nemohl se NSS v nynějším řízení zabývat dalšími kasačními námitkami, které stěžovatel směřoval proti bodům 15 a násl. rozsudku krajského soudu. NSS opakuje, že tato část rozsudku krajského soudu nepředstavovala závazné právní posouzení, ale pouze „*obiter dictum*“ výtky k některým úvahám stěžovatele při jeho posouzení druhé nutné podmínky.

[23] V dalším řízení vyjde krajský soud z premisy, že stěžovatel dostatečně identifikoval právní zájem, resp. jiný vážný důvod, o které opřel svou žádost o nahlížení do spisů. Ty spočívaly v tom, že žalobce vedl, resp. se chystal vést soudní řízení s panem Z. a k tomu chtěl ze spisů zjistit, zda pan Z. využíval nájemní smlouvu, jejíž existenci odmítal, a zda byl pan Z. schopen samostatně jednat v řízeních před úřadem práce.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS tedy uzavírá, že kasační stížnost byla důvodná; proto zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne i o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. března 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu