



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové 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 20. 3. 2024, č. j. 31 A 152/2021-267,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2024, č. j. 31 A 152/2021-267, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal dne 6. 4. 2021 u Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Brně (dále jen „úřad práce“) podle § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o nahlížení do spisů vedených k osobě P. Z., označovaného žalobcem jako povinný (dále jen „povinný“ nebo „dotčená osoba“). Úřad práce usnesením ze dne 4. 5. 2021, č. j. UPCR-BM-2021/ 173910-20100202, podle § 38 odst. 5 správního řádu žalobci nahlížení do spisů odepřel. Žalobce dle úřadu práce sice prokázal právní zájem na nahlížení, nahlédnutím do spisů by však došlo k porušení práv povinného, a to jednak s ohledem na nesouhlas s nahlížením vyslovený jeho opatrovníkem, jednak s poukazem na ochranu jeho soukromí a osobních a citlivých údajů. Úřad práce zároveň připomněl, že požadované údaje o tom, v jakém konkrétním období byl povinný klientem úřadu práce, v jakých oblastech a jakým způsobem jednal a přebíral písemnosti, žalobci poskytl již sdělením ze dne 28. 4. 2021. Na závěr doplnil, že pro účely občanskoprávního řízení

vedeného s dotčenou osobou, jímž žalobce argumentoval, 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.“).

[2] 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 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, a sice písemným sdělením, tedy bez nutnosti mu za tím účelem zpřístupňovat kompletní spisový materiál, který úřad práce vede k osobě povinného.

[3] Krajský soud v Brně rozhodoval ve věci podruhé. Prvním rozsudkem ze dne 23. 12. 2022, č. j. 31 A 152/2021-229, zrušil rozhodnutí žalovaného i úřadu práce, neboť dospěl k závěru, že žalobce dostatečně nevysvětlil a neprokázal právní zájem na nahlížení do spisů, takže jej měly správní orgány vyzvat, aby právní zájem konkretizoval a doplnil k tomu důkazy. Tento rozsudek ke kasační stížnosti žalovaného zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 11. 2023, č. j. 6 As 7/2023-23, v němž konstatoval, že bylo možné bez pochybností dovodit, že žalobce o nahlížení do spisů požádal za účelem zjištění či ověření, zda a jakým způsobem povinný vystupoval v řízeních před úřadem práce.

pokračování

Žalobce požadavek uplatnil ve spojitosti s tím, že způsobilost povinného právně jednat a přijímat písemnosti byla zpochybněna v konkrétním soudním řízení o neplatnost rozhodčího nálezů, nebylo tedy třeba žalobce za účelem doplnění právního zájmu dále vyzývat a doplňovat v tomto ohledu dokazování. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, aby žalobu věcně posoudil.

[4] Rozsudkem označeným v záhlaví (nyní napadeným kasační stížností) krajský soud opětovně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalobce splnil první podmínku pro nahlížení do spisů (tedy prokázal právní zájem), správní orgány mu však nahlížení do spisu odepřely, aniž dostatečně odůvodnily závěr o porušení práv některého z účastníků (či veřejného zájmu) ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. K odepření nahlížení do spisu dle krajského soudu nepostačuje, že dotčená osoba prostřednictvím opatrovníka vyjádřila nesouhlas s nahlédnutím do spisu, a že by bylo porušeno právo na ochranu jejího soukromí a na ochranu osobních a citlivých údajů. Krajský soud tak dospěl k závěru, že jsou vydaná správní rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. V dalším řízení proto správními orgány uložil, aby provedly řádný test proporcionality či vzájemné poměření práv žalobce a povinného.

II. Kasační stížnost

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že správní orgány jasně a srozumitelně uvedly úvahy, proč žalobci odepřely nahlížení do správního spisu dotčené osoby. Správní orgány jednak přihlédly k projevenému nesouhlasu opatrovníka dotčené osoby, jednak zohlednily, že by nahlížením došlo k porušení práv na ochranu soukromí a osobních a citlivých údajů. Obě podmínky pro povolení nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu nelze dle stěžovatele chápat izolovaně, neboť se prolínají. Otázku přiměřenosti porušení práv je třeba posuzovat také vzhledem k rozsáhlosti požadovaných informací. Nutné je zohlednit i to, zda lze účelu sledovaného žadatelem dosáhnout jinou cestou. Proto správní orgány odkázaly žalobce na občanskoprávní řízení vedené mezi ním a dotčenou osobou, v němž může žalobce navrhnout soudu, aby potřebné informace ze správních spisů vedených úřadem práce vyžádal.

[6] Stěžovatel dále konstatoval, že úřad práce navíc žalobci požadované informace poskytl v rozsahu jeho prvotní žádosti. Žalobce se však navzdory tomu nadále domáhá nahlížení do spisů, což mu úřad práce neumožnil, neboť by tím bylo do práv dotčené osoby již nepřiměřeně zasazeno. Význam má též neveřejnost správního řízení, kvůli níž je nutné přistupovat k nahlížení do spisů třetími osobami s velkou opatrností. To vše správní orgány v odůvodnění vydaných rozhodnutí uvedly a konkretizovaly. Dle stěžovatele je možno žalobcovu jednání hodnotit jako účelové, neboť informace, o které prvotně žádal, již obdržel. Žalobce navíc disponuje velkým množstvím informací o dotčené osobě. Požadavek na rozsáhlé nahlížení do spisů nebyl podložen skutečným právním zájmem, neposkytnutí těchto informací dle stěžovatele nikterak neovlivňuje možnost uplatňování žalobcových práv. Přístup stěžovatele navíc v jiné věci potvrdil jako správný Krajský soud v Plzni. Žalobcem zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se netýká skutkově obdobných případů. Stěžovatel také upozornil na specifickou úpravu zpracování údajů o žadateli o zaměstnání podle § 17 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] V souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o naplnění podmínek pro umožnění nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, dle něhož *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*. Podle odst. 5 téhož ustanovení platí, že *odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě*.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že předchozím rozsudkem č. j. 6 As 7/2023-23 věc vrátil krajskému soudu s tím, aby žalobu věcně posoudil. Krajský soud nicméně opětovně dospěl k závěru, že posouzení věci samé není možné, neboť správní orgány v odůvodnění vydaných rozhodnutí nevysvětlily, jak nahlížení do spisu konkrétně zasahuje do práv dotčené osoby. Krajský soud vyhodnotil první podmínku pro nahlížení do správního spisu jinou osobou (prokázání právního zájmu) jako splněnou, dospěl však k závěru, že správní orgány neprovedly test proporcionality či jinak nepoměřily práva žalobce a dotčené osoby, takže jejich závěry o porušení práv (druhá podmínka) nelze přezkoumat. S uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[11] V obecné rovině lze krajskému soudu přisvědčit do té míry, že omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením nahlížení chráněn. Správní orgán, jenž žadateli nahlížení do spisu odepře, zároveň musí svůj postup konkrétně odůvodnit. Uvedené požadavky plynou např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73, ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 43/2015-67, nebo ze dne 19. 8. 2020, č. j. 5 As 314/2019-34. Nejvyšší správní soud k tomu zároveň dodává, že potřebná míra podrobnosti odůvodnění je vždy závislá na konkrétních okolnostech případu. Obsah rozhodnutí správních orgánů o odepření nahlížení je totiž z povahy věci vždy předurčen tím, do jakého spisu (či spisů) chce žadatel nahlížet, o co svou žádost opírá, jakož i dalšími relevantními okolnostmi.

[12] V nedávném rozsudku ze dne 30. 7. 2024, č. j. 10 As 110/2024-42, Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobné věci s totožnými účastníky řízení (i totožnou dotčenou osobou) vyslovil, že obecná tvrzení o citlivosti informací obsažených ve správních spisech, o která opřel odůvodnění rozhodnutí prvostupňový úřad práce, zpravidla nebudou jako důvod rozhodnutí o odepření nahlížení dostačující. Nejvyšší správní soud však dále pokračoval, že závěry úřadu práce byly doplněny a rozvedeny stěžovatelem, jehož rozhodnutí tvoří s prvostupňovým rozhodnutím úřadu práce jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Jako jeden celek tedy odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů co do jejich přezkoumatelnosti ob stojí. Také v tomto případě je skutková situace obdobná a Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 10 As 110/2024-42 vydaném v řízení s totožnými účastníky (a dotčenou osobou) odchýlit.

pokračování

[13] Rovněž v nyní souzené věci správní orgány konkrétně odůvodnily odepření nahlížení do spisů tím, že by vyhověním žádosti došlo k porušení práva povinného na ochranu soukromí a k zásahu do jeho osobních a citlivých údajů, a dále nesouhlasem dotčené osoby (resp. jejího opatrovníka) s nahlížením. Stěžovatel k tomu v rozhodnutí o odvolání doplnil, že účelem žádosti bylo zjištění, zda dotčená osoba činila vůči úřadu práce v období od 2015 do 2019 úkony a zda přebírala písemnosti, na což se žalobci dostalo odpovědi již ve sdělení úřadu práce ze dne 28. 4. 2021. Žalobce přesto trval na rozsáhlém nahlížení, což úřad práce vyhodnotil jako nepřiměřený zásah do práv dotčené osoby. Správní orgány odkázaly žalobce také na možnost navrhnout soudu ve vedeném občanskoprávním řízení, aby nezbytné podklady vyžádal soud dle § 128 o. s. ř. Tímto způsobem budou ochráněna práva povinného a též žalobce dosáhne požadovaného cíle. Setrvávání žalobce na požadavku nahlížení do spisů vedených úřadem práce k osobě povinného v období od 2015 do 2019 pokládal stěžovatel za účelový postup. Připomněl zásadu nevěřejnosti správního řízení, která má vést k opatrnosti v případě umožnění nahlížení třetím osobám odlišným od účastníků. To platí dle stěžovatele zvláště tehdy, je-li možno požadované informace zajistit i jinou cestou bez nutnosti umožnění nahlížení do spisu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že k dalším argumentům, které stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, nelze jako k důvodům jeho rozhodnutí přihlížet.

[14] Z výše popsaného dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stěžovatel provedl poměření proti sobě stojících práv a oprávněných zájmů žalobce a povinného a zdůvodnil, proč správní orgány žalobci nahlížení do spisů povinného neumožnily. Stěžovatel tímto způsobem sice neprovedl plnohodnotný test proporcionality, avšak v již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 10 As 110/2024-42 Nejvyšší správní soud ve vztahu k obdobným skutkovým okolnostem dovodil, že provádění formalizovaného testu proporcionality nebylo v daném případě nezbytné, „*postačovalo porovnání v kolizi stojících zájmů a práv v ‘obecné’ podobě*“ (bod 18). Ostatně odkaz správních orgánů na občanskoprávní řízení a možnost žalobce zajistit potřebné informace jiným způsobem s plnou ochranou práv dotčené osoby je možno považovat za hodnocení kritéria potřebnosti s tím výsledkem, že žalobce mohl svého cíle dosáhnout šetrnější cestou (v porovnání se zásahem do práv dotčené osoby).

[15] Úvahy stěžovatele obsažené v jím vydaném rozhodnutí proto Nejvyšší správní soud hodnotí jako dostatečné a umožňující jejich soudní přezkum. Závěr krajského soudu, že tomu tak není a že jsou vydaná rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná, je tudíž nesprávný a neobstojí. Jelikož krajský soud doposud nepodrobil věcnému přezkumu část žaloby týkající se druhé podmínky § 38 odst. 2 správního řádu, Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší se k nim v tomto řízení vyjadřovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] 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 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. Krajský soud tedy žalobu konečně podrobí plnému věcnému přezkumu, jak k tomu byl Nejvyšším správním soudem zavázán již v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 6 As 7/2023-23.

[17] 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 17. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu