



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **L. B.**, narozený „X“,
bytem „X“,
zastoupený Mgr. Michalem Chuchútem, LL.M., advokátem,
se sídlem náměstí Junkových 2772/1, 155 00 Praha 5,

proti
žalovanému: **Statutární město Ústí nad Labem**,
se sídlem Velká Hradební 2336/8, 400 01 Ústí nad Labem,

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Určuje se, že zásah žalovaného spočívající ve sdělení osobních údajů žalobce jako podatele podnětu ke kontrole, konkrétně jeho jména, příjmení a adresy pobytu, při zahájení kontroly v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem, byl nezákonný.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce, domáhal, aby soud vydal rozsudek, jímž určí, že zásah žalovaného spočívající ve sdělení osobních údajů žalobce jako podatele podnětu ke kontrole, při zahájení kontroly v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem dne 24. 6. 2020, byl nezákonný. Současně žalobce navrhl, aby byla žalovanému uložena povinnost zaplatit mu náhradu nákladů soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobce v podané žalobě předně uvedl, že dne 16. 9. 2019 podal k žalovanému podnět ke kontrole veřejné zakázky v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem. Přípisem ze dne 25. 9. 2019, č. j. MMUL/KT/132794/2019/GloB, žalovaný žalobci sdělil, že kontrolu zařadí do plánu kontrol na rok 2020. Žalovaný samotnou kontrolu zahájil dne 24. 6. 2020, přičemž v rámci zahájení kontroly sdělil M. M., řediteli Městských služeb Ústí nad Labem, že je kontrola zahajována na podnět žalobce.
3. Žalovaný tedy dle námitky žalobce sdělil kontrolované osobě totožnost žalobce, jako podatele podnětu ke kontrole, čímž byla porušena povinnost mlčenlivosti o skutečnostech předcházejících kontrole. K tomu žalobce odkázal na § 20 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), jakož i na § 22 kontrolního řádu a komentářovou literaturu. Dle názoru žalobce, pokud je z důvodu ochrany totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole, vytvořeno speciální omezení možnosti nahlížet do spisu, tím spíše není možné totožnost takové osoby sdělit kontrolované osobě při zahájení kontroly.
4. Nadto, byl dle tvrzení žalobce takový postup i v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Konkrétně žalobce poukázal na čl. 6 odst. 1 odkazovaného nařízení, jehož podmínky nebyly splněny. Zpracování osobních údajů žalobce jejich sdělením kontrolované osobě tak bylo nezákonným zásahem do práva žalobce garantovaného čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.
5. Žalobce v kontextu tvrzeného nezákonného zásahu dále poukázal na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (resp. princip legality) a § 12 kontrolního řádu stanovující náležitosti protokolu o kontrole, přičemž ve věci uzavřel, že žádné ustanovení právního řádu neumožňovalo žalovanému sdělit jeho osobní údaje kontrolované osobě.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný předložil k výzvě soudu správní spis spolu s písemným vyjádřením k žalobě, v němž nejprve uvedl, že nečiní sporným tvrzení žalobce, že obdržel podání datované dne 16. 9. 2019 nazvané jako „*podnět ke kontrole*“. Tento byl pak dle žalovaného uvozen

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

logem České pirátské strany. Dále žalovaný popsal obsah zápatí první strany podání žalobce, kde se uvádí kontaktní údaje nadepsané politické strany. Na konci daného podnětu je poté dle žalovaného bez dalšího uvedeno jméno L. B. Předmětný podnět byl přitom žalovanému doručen do datové schránky, a to z datové schránky patřící fyzické osobě L. B. Žalovaný reagoval na tento podnět přípisem ze dne 25. 9. 2019, který v souladu s údajem o doručování uvedeným v samotném podnětu, odeslal právě do nadepsané datové schránky fyzické osoby L. B. Žalovaný má tedy za to, že podnět nebyl podán žalobcem, ale politickou stranou Česká pirátská strana, kdy byl žalobce toliko osobou jednající za tuto politickou stranu. Žalovaný se pak nezabýval při přijetí podnětu tím, zda byl žalobce k takovému jednání oprávněn, neboť dále konal z úřední povinnosti. S odkazem na uvedené skutečnosti tak žalovaný konstatoval, že identita subjektu, který podnět učinil, nebyla třetím osobám ztotožněna. Sporná je tak dle žalovaného aktivní věcná legitimace žalobce ve smyslu kontrolního řádu. Žalovaný dále zmínil, že z listinných důkazů lze usuzovat, že na jedné straně některý ze zaměstnanců žalovaného nesprávně vyhodnotil obsah předmětného podnětu ke kontrole, resp. došlo k nesprávnému určení subjektu, který podání učinil. Na druhé straně však totožnost podatele nebyla prozrazena, když byla ztotožněna pouze osoba jednající za podatele.

7. Žalovaný následně poznamenal, že osoba žalobce „je pro řadu zaměstnanců žalovaného osobou nečitelnou ve smyslu, za koho v daném okamžiku jedná či vystupuje, zda za sebe jako fyzickou osobu, zda jako člen zastupitelstva Statutárního města Ústí nad Labem, či zda za nějaký právní subjekt“. Žalobce pak žalovanému, ale i jiným subjektům, podával či podává, řadu podnětů a žádostí, přičemž se v případě úspěchu ve sporu proti žalovanému (např. ve věci vedené Okresním soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 75 C 51/2019) okamžitě medializuje na internetové síti. Žalobce zároveň netvrdí, že by v souvislosti s jeho podnětem ke kontrole, byl kýmkoliv a jakkoliv kontaktován, popř. byl vůči němu učiněn nějaký návrh nebo nátlak, aby něco konal, něčeho zdržel apod. Žalovaný má dále za to, že i pokud by postupem úředních osob došlo k pochybení ve smyslu neoprávněného ztotožnění osoby žalobce, tak ze strany žalobce plně postačovalo upozornění na nesprávnost tohoto postupu adresované přímo tajemníkovi žalovaného, nebo upozornění v rámci jednání zastupitelstva Statutárního města Ústí nad Labem, jehož je žalobce členem. Podání žaloby k soudu tak žalovaný považuje za krok nadbytečný ve vztahu k nápravě případného individuálního pochybení svého zaměstnance, přičemž má za to, že žaloba je fakticky činěna z důvodu, aby zaměstnavatel žalobce, resp. jeho právní zástupce ve věci, „něco vydělal“, kdy se z pohledu žalovaného tedy jedná o důvod zcela účelový.

Ústní jednání soudu

8. Při jednání soudu dne 13. 1. 2021 právní zástupce žalobce setrval na podané žalobě, přičemž dále uvedl, že podnět ke kontrole byl podán z datové schránky žalobce, žalovaným bylo reagováno opět prostřednictvím datové schránky žalobce, a žalovaný tudíž neměl pochyb, že jedná přímo s žalobcem. I v případě, že by podnět ke kontrole podala Česká pirátská strana, bylo třeba totožnost žalobce chránit. Žalobce pak opakovaně vedl jednání s žalovaným ohledně ochrany oznamovatelů, a to konkrétně s vedoucím stavebního odboru, přesto se však přístup žalovaného nijak nezměnil. Právní zástupce žalobce poté doplnil, že není jeho záměrem jakkoliv rozšiřovat náklady řízení, a proto ve věci nepodával repliku, ani nepožadoval ústní Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

jednání. Výtka žalovaného ohledně snahy získat náklady řízení je proto lichá. Žalovaný pak dle jeho tvrzení důsledně nehájl osobnostní práva žalobce. Nadto i v případě, že by žalobce podal podnět ke kontrole jako zastupitel, bylo nutno jeho totožnost chránit.

9. Při totéž jednání pověřený pracovník žalovaného odkázal na dosavadní vyjádření ve věci a navrhl žalobu zamítnout. Zdůraznil přitom rozporuplnost vnímání žalobce zaměstnanci Magistrátu města Ústí nad Labem, neboť žalobce je zastupitelem, zároveň vystupuje za Českou pirátskou stranu a není tedy zřejmé, v jaké konkrétní roli právě vystupuje. Je tak otázkou, zda žalobce jako člen orgánu města požívá stejné ochrany, jako osoba stojící mimo orgány města.
10. Soud provedl podle § 52 odst. 1 s. ř. s. dokazování listinou předloženou žalobcem, a to e-mailem ze dne 25. 6. 2020, nadepsaným jako „*Kontrola MSUL*“ od odesílatele M. M. (tj. ředitele Městských služeb Ústí nad Labem), adresovaný vedoucí kontrolní skupiny I. Č. a žalobci.
11. Ve smyslu nadepsaného ustanovení s. ř. s. pak byl pro nadbytečnost zamítnut návrh na doplnění dokazování učiněný právním zástupcem žalobce, a to výslechem M. M., aby se vyjádřil k předmětnému e-mailu, kdy a jakým způsobem se dozvěděl informace v tomto e-mailu uvedené, a aby potvrdil, zda e-mail skutečně odeslal, jakož i vyjádřením žalovaného, zda mu byl předmětný e-mail skutečně doručen. Soud má totiž za to, že pro posouzení věci postačí zjištění učiněná ze správního spisu, přičemž shora odkazovaná listina provedená jako důkaz v rámci soudního řízení, resp. skutečnosti z ní plynoucí, nebyly samotným žalovaným jakkoliv rozporovány či zpochybněny, nadto jsou právě s obsahem spisové dokumentace v souladu, popř. se logicky prolínají.

Posouzení věci soudem

12. Předmětnou žalobu soud posoudil podle části třetí třetího dílu hlavy druhé s. ř. s. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se podle § 82 odst. 1 s. ř. s. může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat ochrany proti takovému zásahu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Žalovaným je pak ve smyslu § 83 s. ř. s. správní orgán, který podle žalobního tvrzení zásah provedl. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. současně platí, že soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; pokud soud rozhoduje pouze o určení toho, zda byl zásah nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Dle § 87 odst. 2 s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Žaloba je pak ve smyslu § 85 s. ř. s. nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to však neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
13. Soud se tak nejprve zabýval podmínkami řízení o podané žalobě, a to mimo jiné tím, zda je žalobce osobou aktivně legitimovanou, a zda se v dané věci jedná o zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom ve svém rozsudku ze

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68, uvedl, že *aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci.* Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, dále judikoval, že *„posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.“*

14. Zdejší soud konstatuje, že u žalobce byla splněna podmínka aktivní legitimace, protože ten konsekventně tvrdí, že bylo nadepsaným postupem žalovaného zasaženo do jeho práva na soukromí dle čl. 10 odst. 3 Listiny, neboť žádné ustanovení právního řádu neumožňovalo žalovanému sdělit jeho totožnost, jako podatele podnětu ke kontrole, právě kontrolované osobě. Na tomto místě soud současně uvádí, že učinil-li žalovaný toliko v rámci svého vyjádření k žalobě sporným to, že předmětný podnět ke kontrole nebyl podán žalobcem, ale politickou stranou Česká pirátská strana, přičemž žalobce měl být pouze osobou jednající za jmenovanou politickou stranu, vyhodnotil soud tuto úvahu žalovaného za ryze účelovou právní konstrukci bez jakékoliv relevance pro předmětné řízení. Takto (dodatečně) tvrzená okolnost totiž nemá jakoukoliv oporu v obsahu spisové dokumentace. K tomu lze odkázat na zcela přílehlavý závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 89/2011-31, že *„bez ohledu na označení identifikátoru se jednalo o podání učiněné prostřednictvím datové schránky. Obecně je u takových úkonů třeba rozlišit, zda podání učinila osoba oprávněná či osoba pověřená. Osobou oprávněnou je dle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech v případě datové schránky fyzické osoby ten, pro koho byla datová schránka zřízena. Osobou pověřenou je dle § 8 odst. 6 písm. a) tohoto zákona ten, kdo byl k přístupu do datové schránky fyzické osoby pověřen osobou oprávněnou. Pokud není v konkrétním případě třeba společného úkonu více osob a podání učinila osoba oprávněná, má její úkon podle § 18 odst. 2 daného zákona stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. Pokud takové podání činila osoba pověřená, měl by její úkon podle téhož ustanovení rovněž stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, jestliže by tato osoba doložila své pověření. Z výše uvedeného vyplývá, že u takových podání nastává přímo ze zákona fikce písemného a podepsaného úkonu.“* V návaznosti na dříve uvedené tak soud v posuzovaném případě opětovně konstatuje, že z obsahu spisu ani z údajů zaznamenaných v identifikátoru nevyplývá, že by předmětný úkon učinila jiná fyzická (či právnická) osoba než ta, pro kterou byla datová schránka zřízena. Za daného stavu je tedy nutno vycházet z toho, že podnět ke kontrole v odkazovaném případě, a to prostřednictvím své jasně definované datové schránky (fyzické osoby), podal právě žalobce. Nadto je možné zmínit i fakt, že samotný podnět obsahuje pouze jméno a příjmení žalobce, aniž by zde bylo jakkoliv vyjádřeno, že jedná za jiný subjekt toliko v postavení zástupce. Tuto skutečnost pak nelze v žádném případě dovozovat ani z užití „hlavičkového papíru“ České pirátské strany. Ostatně, i sám žalovaný právě s žalobcem po celou dobu jednal jako s podatelem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

podnětu ke kontrole, resp. tomuto sděloval stav věci, ač toto jednání aktuálně popisuje a relativizuje jako chybu svého zaměstnance.

15. Žaloba je soudem zároveň hodnocena za včasnou, jelikož se žalobce o nadepsaných skutečnostech dozvěděl dne 25. 6. 2020, prostřednictvím e-mailové zprávy od M. M., ředitele Městských služeb Ústí nad Labem (tj. zástupce kontrolované osoby), přičemž z ničeho nevyplývá, že by se tak mělo stát v jiný okamžik. Samotná žaloba přitom byla podána dne 27. 6. 2020, tj. do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o tvrzeném nezákonném zásahu a současně do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Jako zásahová žaloba deklaratorního typu je předmětná žaloba též bez dalšího přípustná, soud proto mohl přistoupit k jejímu věcnému projednání. Otázkou tak ve věci zůstává, zda je žalované jednání skutečně zásahem způsobilým zasáhnout do tvrzeného práva žalobce.
16. Po přezkoumání skutkového a právního stavu soud dospěl k rozhodnutí, že žaloba je důvodná.
17. Ze spisové dokumentace byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Dne 16. 9. 2019 byl žalovanému doručen podnět žalobce ke kontrole veřejné zakázky v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem, konkrétně se jednalo o zakázku na ostrahu areálu koupaliště Brná. V reakci na předmětné podání byl dne 25. 9. 2019 žalobci (do jeho datové schránky) doručen přípis žalovaného, že kontrola bude zařazena do plánu kontrol na rok 2020. Ve spisu je dále obsaženo též pověření č. 1/2020 ze dne 2. 6. 2020, z něhož se podává, že provedením kontroly u Městských služeb Ústí nad Labem, příspěvkové organizace, byly pověřeny I. Č. (vedoucí kontrolní skupiny), E. P. a J. Š. (členky kontrolní skupiny.) Ze záznamu vedoucí kontrolní skupiny I. Č. je poté zřejmé, že kontrola byla prováděna ode dne 9. 6. 2020. V přípisu ze dne 25. 6. 2020, učiněným prostřednictvím e-mailu, doručeným na elektronické adresy I. Č. a žalobce, poté M. M., tj. ředitel Městských služeb Ústí nad Labem, mimo jiné uvádí: „*Vážená paní vedoucí, chtěl bych Vás požádat o informaci týkající se plánu kontroly MSUL. Na zahajovacím jednání mi bylo sděleno, že se jedná částečně o plnění plánu kontroly a částečně o udání ze strany pana zastupitele L. B. na konkrétní věc. U pana B. jsem si to ověřil, námět k prošetření byl podán v srpnu či září 2019, nikoliv teď.*“ Nutno doplnit, že mezi účastníky řízení o shora uvedených skutečnostech není sporu.
18. Na tomto místě soud uvádí, že pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. je nezbytné splnit pětici kumulativních podmínek, tj. žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, nebo ze dne 6. 4. 2017, č. j. 1 Afs 4/2017-40). Za nezákonný zásah jsou přitom považovány neformální úkony, pro které mohou, avšak nemusí být stanovena pravidla (např. faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony), které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto osoby, vůči nimž jsou činěny, jsou povinny na jejich základě něco konat, něčeho se zdržet, nebo něco strpět (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

38/2020

Zásahová žaloba tak chrání proti jakýmkoli aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Aby tedy nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv.

19. Soud tedy přistoupil k samotnému meritů projednávané věci, tj. posouzení, zda jednání žalovaného spočívající ve sdělení osobních údajů žalobce jako podatele podnětu ke kontrole zástupci kontrolované osoby, konkrétně v rámci zahájení kontroly v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem, bylo nezákonným zásahem.
20. Podle § 20 odst. 1 kontrolního řádu *kontrolující nebo přizvaná osoba má povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, a nezneužívat takto získaných informací.*
21. Podle § 22 kontrolního řádu *jsou z nahlížení do spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.*
22. Dle § 28 kontrolního řádu *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.*
23. Podle čl. 6 odst. 1 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), *je zpracování (osobních údajů) zákonné, pouze pokud je splněna nejméně jedna z těchto podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu: e) zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce.*
24. S ohledem na výše konstatované je třeba předně upozornit na § 20 kontrolního řádu, kterým je stanovena povinnost mlčenlivosti. Ostatně základním pravidlem týkajícím se nejen výkonu kontroly samotné, ale obecně výkonu činností, kterými se jistým způsobem vrchnostensky zasahuje do soukromí jiných, je potřeba zachovávat mlčenlivost. Kontrolující osoba se totiž může při kontrole seznámit s celou řadou informací, které nejsou běžně dostupné a jejichž znalost jinou osobou by mohla být zneužita. Jak uvádí důvodová zpráva k § 20 kontrolního řádu *„kontrolující se při kontrolní činnosti seznamuje s celou řadou skutečností rozdílného charakteru, z nichž některé mohou mít pro kontrolovanou osobu, popř. jinou zúčastněnou či dotčenou osobu zásadní význam anebo jsou jinak chráněny zákonem. Účelem tohoto ustanovení je tedy ochrana údajů získaných při kontrole, případně též v rámci realizace úkonů předcházejících kontrole. Povinnost mlčenlivosti tedy v sobě zahrnuje též respektování ochrany utajovaných informací, osobních údajů, obchodního tajemství a dalších údajů a informací chráněných zvláštními zákony, s nimiž se kontrolující při výkonu kontroly seznámil, a nakládání s*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

takovými údaji a informacemi v souladu s těmito zákony.“ Povinnost mlčenlivosti tedy musí dopadat na všechny skutečnosti, o kterých se kontrolující dozvěděl v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole. Je přitom nerozhodné, jestli se o nich kontrolující dozvěděl při samotném výkonu kontroly nebo v rámci úkonů provedených před zahájením kontroly. Z hlediska nutnosti dodržovat povinnost mlčenlivosti zároveň není podstatné, jestli zákon hovoří o oprávnění kontrolního orgánu nebo kontrolujícího. Působnost kontrolního orgánu může být totiž realizována pouze prostřednictvím kontrolujících a úkon kontrolního orgánu je tak vždy úkonem kontrolujících (srov. Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O., *Zákon o kontrole. Komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014). Na rozdíl od ostatních povinností kontrolujícího pak povinnost mlčenlivosti není časově omezena pouze na výkon kontroly (proto je také upravena zcela samostatně), nýbrž trvá i po skončení kontroly. Ustanovení o povinnosti mlčenlivosti kontrolujícího obsažená v kontrolním řádu je přitom speciálním ustanovením k § 15 odst. 3 správního řádu upravujícímu povinnost mlčenlivosti oprávněných úředních osob v souvislosti se správním řízením. Povinnost mlčenlivosti je v § 20 odst. 1 kontrolního řádu současně formulována přísněji než v § 15 odst. 3 správního řádu, přičemž je zde připojena povinnost nezneužívat informací získaných v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole (tedy nepoužívat tyto informace k nedovoleným účelům). Nutno též podotknout, že povinnosti mlčenlivosti jsou oprávněné osoby zproštěny pouze z důvodů stanovených zvláštním zákonem nebo vysloví-li souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká.

25. Povinnost mlčenlivosti je tak třeba chápat jako zákaz sdělit zjištěné informace, a to jakýmkoli způsobem. Nejenže nemohou být zveřejňovány (tedy učiněny dostupným široké veřejnosti), ale nemohou být ani sděleny (zpřístupněny) žádné jiné osobě, která se na samotné kontrole nepodílí a povinnost mlčenlivosti nemá. Zpřístupnění zjištěných informací přitom nemůže být provedeno ani přímo (tím, že by je nositel povinnosti mlčenlivosti sám někde řekl, napsal apod.), ani nepřímou prostřednictvím jiné osoby. Povinnost mlčenlivosti tedy dopadá na nejružnější skutečnosti, které v zájmu kontrolovaných, povinných či dalších dotčených osob nebo ve veřejném zájmu mají být chráněny před sdělováním jiným osobám či zneužitím k soukromým účelům kontrolujících nebo přizvaných osob. Povinnost mlčenlivosti tak v sobě zahrnuje i respektování ochrany utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, ochrany osobních údajů podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, a dalších informací chráněných zvláštními zákony, pokud se s nimi kontrolující v souvislosti s kontrolou seznámili (srov. Jelínková, J., *Kontrolní řád. Praktický komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2016).
26. V návaznosti na dříve uvedené je pak pro projednávaný případ podstatná i zvláštní úprava obsažená v § 22 kontrolního řádu, jíž se při nahlížení do kontrolního spisu chrání totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Vyjma ochrany utajovaných informací a jiných zákonem chráněných údajů (jež je obsažena také v § 38 správního řádu) je zde tedy navíc výslovně zakotvena i ochrana podatele podnětu ke kontrole. Nutno zdůraznit, že samotná kontrola je postupem zahajovaným z moci úřední, a proto identifikace podatele podnětu ke kontrole není pro kontrolovanou osobu vůbec relevantní. K rozsahu, v jakém lze, resp. je třeba, k ochraně totožnosti podatele

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

38/2020

podnětu vyloučit z nahlížení dokumenty nebo jejich části, se přitom Nejvyšší správní soud v již dříve citovaném rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, vyslovil tak, že „na základě § 22 kontrolního řádu nelze z nahlížení vyloučit celý podnět ke kontrole včetně příloh, ale pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo (uvedením identifikačních údajů podatele), či nepřímo (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu)“. Přílehlavým je v tomto kontextu poukázat i na zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 7417/2015/VOP/DK, z níž se podává, že „při posuzování možnosti nepřímé identifikace podatele podnětu ovšem musí být kontrolní orgán obezřetný, tj. být si vědom toho, že kontrolovaná osoba může být schopna usoudit na totožnost podatele i z pasáží, které by pro nezúčastněnou osobu vodítkem nebyly. Inspektoři provádějící kontrolu nesmí kontrolované osobě sdělit žádnou informaci, která není nezbytně nutná pro provádění kontroly, pokud je z této informace možno nepřímo dovodit identitu osoby, která podala podnět. Nesmí proto ani v protokolu o kontrole přesně citovat podatele podnětu, pokud tato citace může vést k odhalení jeho totožnosti.“ Komentářová literatura pak v této souvislosti doplňuje že „kontrola je často ze strany kontrolovaných osob, byť ne vždy právem, vnímána jako něco negativního, přičemž podnět ke kontrole mnohdy podává osoba, která je vůči kontrolované osobě v určitém vztahu, a proto v případě jejího odhalení může vzniknout riziko následného postihu (resp. msty) ze strany kontrolované osoby vůči osobě, která podala podnět ke kontrole, za to, že tak učinila. Z důvodu předcházení takovému riziku a vzhledem k tomu, že identita osoby, která podala podnět ke kontrole, není z hlediska kontroly pro kontrolovanou osobu podstatná, je proto ochrana těchto osob v rámci kontrol obecně uznávána, a to i bez výslovné zákonné úpravy.“ (viz Dvorská, O., *Kontrolní řád. Komentář*, Wolters Kluwer, 2017). Z předmětného ustanovení kontrolního řádu tak jednoznačně vyplývá, že kontrolující má zapovězeno (mimo zákonem předpokládaných možností) komukoli sdělovat identitu osoby, která podala podnět ke kontrole, a současně je oprávněn pro účely nahlížení do (kontrolního) spisu vyjmout z něj dokumenty, z nichž by tato osoba byla identifikovatelná.

27. Za daných okolností tak totožnost žalobce (konkrétně jeho jméno a příjmení), jakožto osoby, která podala podnět ke kontrolní prohlídce v odkazovaném případě, nepochybně podléhala povinnosti mlčenlivosti. Nadepsaná právní úprava přitom stanoví zproštění mlčenlivosti jako jedinou možnost, kdy kontrolující osoby nemusí této povinnosti dostát. V projednávaném případě však takové zproštění, z důvodů stanovených zvláštním zákonem nebo vyslovením souhlasu osobou, jíž se předmětná skutečnost týkala, dáno nebylo. Kontrolující osoba jednající za žalovaného tak byla v dané věci povinna důsledně dbát na to, aby k „vyzrazení“ totožnosti žalobce nedošlo. Má-li totiž mít citovaná právní úprava smysl, resp. má-li být dosaženo cíle, k němuž směřuje, nejde pouze o to, že kontrolující osoba nesdělí jméno či příjmení oznamovatele (tedy osoby, která podala podnět ke kontrole), ale její povinností je postupovat natolik obezřetně, aby ani sdělením jiných informací z (kontrolního) spisu neumožnila kontrolované (či jakékoliv třetí) osobě identifikovat podatele podnětu.
28. Dle hodnocení soudu však v posuzovaném případě tomuto zákonnému požadavku žalovaný (resp. kontrolující osoba) nikterak nedostál. Sdělení osobních údajů žalobce (tj. vyzrazení jeho totožnosti), jakožto podatele podnětu ke kontrole, totiž bylo naprosto nepřípustné, a to právě ve vztahu k výše popsánému cíli, k němuž směřuje

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

právní úprava obsažená v kontrolním řádu, týkající se povinnosti mlčenlivosti. Pokud tedy žalovaný uvedl (zpřístupnil) žalobcovy osobní údaje kontrolované osobě, postupoval dle závěru soudu zjevně nezákonně, neboť tak došlo s odkazem na dikci § 20 a § 22 kontrolního řádu k neoprávněnému sdělení osobních údajů žalobce, resp. k jeho ztotožnění, čímž bylo zasaženo do jeho právní sféry ve smyslu porušení práva na soukromí dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Poukázat je v tomto ohledu možno také na ochranu soukromí člověka stanovenou § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, do které nepochybně patří i jisté omezení šíření osobních údajů osoby. Právě soukromí člověka je přitom nedílnou součástí jeho osobnosti a jednou z nejpřísněji chráněných osobnostních hodnot. K tomu soud pro úplnost odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3454/17, kde se uvádí, že „jméno a příjmení, stejně jako údaje o zdravotním stavu osoby, jsou osobní údaje spadající pod ochranu článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a právo na informační sebeurčení, umožňující jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena. Zveřejnění těchto informací je zřetelným zásahem do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života.“ S odkazem na shora citovanou judikaturu je současně nutno zmínit, že na daném hodnocení soudu nic nemění ani fakt, že žalobce je zastupitelem města, neboť dotčená právní úprava nijak nediverzifikuje ochranu totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole, dle jejího sociálního (či jiného) statusu.

29. Ve věci tak bylo v intencích podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem prokázáno, že došlo k neoprávněnému sdělení osobních údajů žalobce kontrolované osobě (resp. jejímu zástupci), čímž bylo zasaženo do jeho právní sféry ve smyslu výše odkazovaného porušení práva na soukromí. V daném případě zároveň není třeba hodnotit intenzitu či rozsah zásahu, neboť toto není určující z hlediska konstatování nezákonnosti, a to za situace, kdy se jedná o zásah do práva na soukromí, nikoliv o proti sobě stojící ústavní práva, jejichž proporcionalitu by bylo třeba posuzovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 198/2018-37). Soud tudíž v projednávané věci shrnuje, že žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, konkrétně tím, že jej žalovaný ztotožnil kontrolované osobě, aniž by k tomu byl jakkoliv oprávněn. Nejednalo se současně o rozhodnutí (4. podmínka), přičemž tím, že šlo o žalobcovy osobní údaje, byl zásah najisto zaměřen přímo proti němu (5. podmínka). Z pohledu § 82 s. ř. s. tudíž zásah stěžovatele naplnil všechny podmínky definované výše.
30. V návaznosti na veškeré shora uvedené skutečnosti, pak v části další žalobní argumentace, týkající se zákazu takového postupu žalovaného i v kontextu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), lze konstatovat, že žalovaný v řešeném případě disponoval právním titulem pro zpracování osobních údajů žalobce na základě čl. 6 odst. 1 písm. e) nadepsaného nařízení, neboť zpracování bylo nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu, resp. při výkonu veřejné moci, kterým byl správce pověřen. Kontrola ve smyslu kontrolního řádu přitom představuje legitimní opatření k zajištění ochrany veřejných zájmů,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

přičemž kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů (§ 2 kontrolního řádu). Poukazovaný právní titul zpracování byl tedy použitelný právě pro daný případ, kdy žalovanému právní základ dával určitý úkol ve veřejném zájmu (tj. provedení kontroly), přičemž pro jeho splnění bylo nutno zpracovat osobní údaje podatele podnětu k předmětné kontrole. Pokud se však dále jedná o samotné ztotožnění žalobce kontrolované osobě (resp. jejímu zástupci), k tomu soud toliko odkazuje na již shora učiněné závěry ve věci, a to, že žalovaný v této části postupoval nezákonně, neboť v rozporu s dotčenými ustanoveními kontrolního řádu zpřístupnil osobní údaje žalobce, čímž bylo zasaženo do jeho právní sféry ve smyslu porušení práva na soukromí dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

31. Na výše učiněném posouzení zároveň nic nemění ani vyjádření žalovaného stran toho, že žalobce je osobou pro řadu zaměstnanců žalovaného nečitelnou, která podává, řadu podnětů a žádostí, přičemž se v případě úspěchu ve sporu s žalovaným medializuje na internetové síti. Stejně tak lze hodnotit i tvrzení žalovaného, že podání žaloby k soudu považuje za krok nadbytečný ve vztahu k nápravě případného individuálního pochybení svého zaměstnance, přičemž má za to, že žaloba je fakticky činěna z důvodu, aby zaměstnavatel žalobce, resp. jeho právní zástupce ve věci, „něco vydělal“, kdy se z pohledu žalovaného jedná o důvod zcela účelový. Tato konstatování žalovaného jsou totiž toliko jeho subjektivními soudy nad osobou žalobce, které však nemají jakoukoliv relevanci pro samotný předmět projednávané věci. Současně je třeba zmínit, že bylo zcela na svobodné vůli žalobce, rozhodnout se, jakým legálním způsobem bude bránit svá práva. Soud tak v daném kontextu závěrem uvádí, že smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má, anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98).
32. S ohledem na veškeré shora uvedené skutečnosti tedy soud výrokem I. určil, že zásah žalovaného spočívající ve sdělení osobních údajů žalobce jako podatele podnětu ke kontrole, konkrétně jeho jména, příjmení a adresy pobytu, při zahájení kontroly v příspěvkové organizaci Městské služby Ústí nad Labem, byl nezákonný.
33. Žalobce měl ve věci úspěch, a soud proto žalovanému ve výroku II. uložil zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě ve výši 14 342 Kč. Tato částka se sestává z částky 2 000 Kč za zaplacený soudní poplatek; dále z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby zástupce žalobce Mgr. Michala Chuchúta, LL.M., advokáta, po 3 100 Kč dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů, [tj. převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby ve věci – § 11 odst. 1 písm. d), a účast na jednání před soudem – § 11 odst. 1 písm. g)], jakož i z částky 900 Kč za tři s tím související náhrady hotových výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 1, 3 citované vyhlášky, a dále z částky 2 142 Kč, jež činí 21% DPH z nadepsaných částek bez soudního poplatku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 13. ledna 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)