



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: **Magistrát města 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 v uvedení osobních údajů žalobce v protokolu ze dne 5. 12. 2019, č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH, **byl nezákonný**.
- II. **Žalovaný je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů ve výši 10 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(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 v uvedení osobních údajů žalobce v protokolu ze dne 5. 12. 2019, č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH, 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 5. 12. 2019 provedl žalovaný kontrolní prohlídku, při které sepsal protokol č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH. V daném protokolu je poté uvedeno, že kontrolní prohlídka proběhla „na základě podnětu L. B., „X“. Předmětný protokol je zároveň podepsán kontrolovanými osobami. Na základě této kontrolní prohlídky poté bylo zahájeno řízení o odstranění stavby vedené u žalovaného pod sp. zn. 64679/2020. Žalobce se pak o nadepsaných skutečnostech dozvěděl dne 1. 5. 2020, kdy mu byla doručena žalovaným odpověď na žádost o informace, včetně protokolu o úkonu - kontrole.
3. Žalovaný tedy dle námitky žalobce umožnil kontrolovaným osobám seznámit se se jménem, příjmením a adresou bydliště žalobce, tj. osoby, která k učiněné kontrole dala podnět. Tuto skutečnost žalobce shledal o to závažnější, vzhledem k tomu, že jeho podnět byl vyhodnocen jako důvodný, přičemž bylo zahájeno řízení o odstranění odkazované stavby. Kontrolované osoby tak znají totožnost žalobce, který upozornil na jejich nezákonné jednání. K tomu žalobce poukázal na dikci čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále zmínil, že pravomoc provést kontrolní prohlídku stanovuje § 133 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), kdy o provádění kontrolních prohlídek pořizuje stavební úřad vždy protokol, který musí mít základní náležitosti dle § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), je navíc podle názoru žalobce ochrana totožnosti oznamovatelů obecným principem, který je uznáván i tam, kde výslovná zákonná úprava chybí. Žádné ustanovení právního řádu tak neumožňovalo žalovanému uvést jméno, příjmení a adresu bydliště žalobce do předmětného protokolu o úkonu - kontrole, a tudíž byl jejich uvedením porušen princip legality zakotvený Listinou, kdy byl žalobce zkrácen na svém právu garantovaném čl. 10 odst. 3 Listiny.
4. Nadto, byl dle tvrzení žalobce takový postup v rozporu i 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 jejich uvedením do kontrolního protokolu tak bylo dle žalobce nezákonným zásahem.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný předložil k výzvě soudu správní spis spolu s písemným vyjádřením k žalobě, v němž nejprve uvedl, že nečiní spornými tvrzení žalobce uvedená v části, týkající se Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

okolností, za nichž byl sepsán dne 5. 12. 2019 protokol č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH, jakož ani to, kdy a jakým způsobem se žalobce o daných skutečnostech dozvěděl. Poté žalovaný konstatoval, že otázku mlčenlivosti ve správním řízení (resp. i stavebním řízení) upravuje § 15 odst. 3 správního řádu, přičemž je dle jeho názoru zřejmé, že v předmětné věci správní orgán dospěl k závěru, že ztotožněním osoby, která dala podnět, nebude narušeno zajištění řádného výkonu veřejné správy, neboť se nejedná o skutečnost explicitně vyžadující, aby v zájmu žalobce zůstala utajena. Žalovaný k tomu dále 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. Kontrolní prohlídka byla realizována dne 5. 12. 2019, přičemž žaloba je datována až dnem 27. 6. 2020. Žalobce přitom netvrdí, že by v mezidobí od kontrolní prohlídky do podání žaloby, jakož i v souvislosti s jeho podnětem, byl kýmkoliv a jakkoliv kontaktován, popř. byl vůči němu učiněn nějaký návrh nebo nátlak, aby něco konal, něčeho zdržel apod. Žalovaný pak má za to, že i pokud by postupem úředních osob v předmětném správním řízení došlo k pochybení ve smyslu neoprávněného ztotožnění osoby žalobce, tak ze strany žalobce plně postačovalo upozornění na nesprávnost tohoto postupu adresované přímo vedoucímu příslušného správního orgánu, 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.

Posouzení věci soudem

6. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce a žalovaný s tím souhlasili.
7. 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. nepřipustná,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

8. 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 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.“*
9. 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 uvést totožnost žalobce, včetně jeho adresy pobytu, do protokolu o úkonu - kontrole, kdy s tímto byly seznámeny i samotné kontrolované osoby. Žaloba je soudem zároveň hodnocena za včasnou, jelikož se žalobce o nadepsaných skutečnostech dozvěděl dne 1. 5. 2020, 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.
10. Po přezkoumání skutkového a právního stavu soud dospěl k rozhodnutí, že žaloba je důvodná.
11. Ze správního spisu postoupeného soudu žalovaným byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Dne 18. 9. 2019 byl žalovanému doručen podnět žalobce týkající se existence „černé stavby“. Na jeho základě pak dne 5. 12. 2019 provedl žalovaný kontrolní prohlídku, při které sepsal protokol č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH. V předmětném protokolu se mimo jiné uvádí, že kontrolní prohlídka proběhla „na základě podnětu L. B., „X“, ze dne 18. 9. 2019“. Protokol o úkonu - kontrole je současně podepsán kontrolovanými osobami, tj. vlastníky kontrolované stavby. S ohledem na kontrolní zjištění žalovaného poté bylo zahájeno řízení o odstranění stavby vedené pod sp. zn. 64679/2020. Žalobce se následně o nadepsaných okolnostech věci dozvěděl dne 1. 5. 2020, kdy mu byla doručena žalovaným odpověď na žádost o informace, včetně nadepsaného protokolu. Nutno zdůraznit, že mezi účastníky řízení o shora uvedených skutečnostech není sporu.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

12. 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). 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.
13. Soud tedy přistoupil k samotnému meritu projednávané věci, tj. posouzení, zda jednání žalovaného spočívající v uvedení osobních údajů žalobce v protokolu o úkonu - kontrole ze dne 5. 12. 2019, č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH, kdy tak byly kontrolované osoby seznámeny s totožností a bydlištěm žalobce jako osoby, která k učiněné kontrole dala podnět, bylo nezákonným zásahem.
14. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.*
15. Dle § 133 odst. 6 stavebního zákona *se na provádění prohlídek stavby nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole. Pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2 až 6 obdobně.*
16. 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.*
17. 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.*
18. Dle § 28 kontrolního řádu *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

19. 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.*
20. Vycházejí z výše citované právní úpravy je ve věci předně třeba konstatovat, že kontrolní prohlídka je prostředkem stavebního úřadu k provádění dozoru za účelem veřejnoprávní kontroly stavební činnosti. Kontrolní prohlídka tedy umožňuje stavebnímu úřadu vytvořit si úsudek o stavu kontrolované stavby, o povaze probíhajících prací a následně přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Je tedy důležitým úkonem směřujícím ke zjištění skutkového stavu věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 114/2011 – 69, nebo ze dne 24. 7. 2019, č. j. 2 As 5/2018 - 35). Z odborné literatury lze odkázat na závěry, dle nichž „vedle popsanych situací, kdy je provedení kontrolní prohlídky stavebnímu úřadu ukládáno zákonem jako povinné, mohou nastat těž situace, kdy je nezbytné kontrolní prohlídku provést pro řádný výkon působnosti stavebního úřadu, tj. kdy je to potřebné pro plnění úkolů stavebního řádu. Může se tak např. jednat o kontrolní prohlídky prováděné v rámci projednávání žádostí o změnu stavby před dokončením (§ 118 StavZ), o vydání povolení k předčasnému užívání stavby (§ 123 StavZ) či povolení zkušebního provozu (§ 124 StavZ), o kontrolní prohlídky prováděné za účelem ověření dokumentace skutečného provedení stavby (§ 125 StavZ), pro účel projednání a povolení změny v účelu užívání stavby (§ 126 a 127 StavZ) nebo pro zjištění stavebně technického stavu stavby a souvisejících skutečností, rozhodných pro stanovení podmínek povolení odstranění stavby (§ 128 StavZ) nebo pro nařízení jejího odstranění (§ 129 StavZ). Dále může jít o případy, které nesouvisí s podáním některé z žádostí dle stavebního zákona, ale kdy stavební úřad v rámci své úřední činnosti zjistí nezbytnost prošetření stavu konkrétní stavby nebo prováděné stavební činnosti nebo kdy je tato potřeba vyvolána vnějším podnětem, na který je stavební úřad povinen v rámci svých pravomocí reagovat“ (viz Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*, 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018). Na základě všech výše uvedených skutečností je tudíž zřejmé, že institut kontrolní prohlídky slouží stavebnímu úřadu jako nástroj k náležitému ověření stavu na místě samém, včetně ověření toho, zda dochází k porušování stavebního zákona či nikoli. Předmětný institut tak představuje legitimní opatření stavebního úřadu k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 As 87/2019-34).
21. Stavební zákon v § 133 odst. 6 současně obsahuje negativní vymezení, dle kterého se na provádění kontrolních prohlídek nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole, přičemž je zde výslovně upraveno, že pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona obdobně. Jedná se přitom o tzv. "realizační" ustanovení, neboť jeho prostřednictvím kontrolní orgán (stavební úřad) vykonává a aplikuje jednotlivé nástroje stavebního dozoru dle § 132 a násl. stavebního zákona. Prostřednictvím institutu vstupu na pozemky, stavby a do staveb kontrolní orgán (stavební úřad) zjišťuje stav na místě samém, který je poté výchozím bodem pro aplikaci některého z nástrojů stavebního dozoru. V daném kontextu je pak nutno poukázat především na právní úpravu vstupu do obydlí za účelem veřejnoprávní kontroly, obsaženou právě v § 172 stavebního zákona. Naproti tomu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

podle § 7 kontrolního řádu je kontrolující oprávněn vstupovat do staveb, na pozemky a do dalších prostor, avšak s výjimkou obydlí. Oprávnění vstupu dle kontrolního řádu se tedy na obydlí nevztahuje, vyjma obydlí sloužícího k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti. Z hlediska procesního tak kontrolní orgán (stavební úřad) při samotném výkonu kontrolní prohlídky stavby nepostupuje v režimu kontrolního řádu, ale podle stavebního zákona. Pravidla pro vstup oprávněných osob na pozemky, do staveb a do staveb, které jsou obydlím, za účelem provedení kontrolní prohlídky stavby jsou totiž upraveny pouze v odkazovaném § 172 stavebního zákona.

22. Nadepsaná právní úprava, konkrétně faktického provádění kontrolních prohlídek v režimu stavebního zákona, nicméně nikterak nevylučuje aplikaci kontrolního řádu, který je zvláštním právním předpisem upravujícím postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu), jako celku, resp. neznamená jeho absolutní nepoužitelnost ve věci.
23. V této souvislosti je pak třeba uvést, že vzhledem ke skutečnosti, že kontrolní řád se neomezuje toliko na kontroly vykonávané v rámci veřejné správy, je zde výslovně v zájmu právní jistoty a předcházení případným mezerám právní úpravy stanovena subsidiární aplikace správního řádu na všechny kontrolní postupy realizované dle kontrolního řádu, neboť kontrolní řád do značné míry počítá se subsidiární aplikací příslušných ustanovení správního řádu, a tudíž neobsahuje duplicitní právní úpravu. Případným je též odkaz na závěr vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2005, č. j. 9 Ca 60/2004-44, ač se tento týkal dřívější právní úpravy, že „zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, sice ve svém § 26 odkazuje na správní řád, který má platit pro řízení podle tohoto zákona (s výjimkou řízení o námitkách kontrolovaných osob dle § 18 téhož zákona), na druhou stranu však obsahuje speciální úpravu postupu při provádění kontroly, která použití správního řádu v podstatě vylučuje“, jakož i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 4 As 105/2018–36, že „Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v kontrolním řízení není na místě aplikovat § 18 správního řádu. Podle § 28 kontrolního řádu nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Přitom kontrolní řízení není postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, tak jako je tomu ve správním řízení podle § 9 správního řádu. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. (...) Vzhledem k povaze kontrolního řízení a úpravě protokolu o kontrole podle § 12 kontrolního řádu však aplikace uvedeného ustanovení není potřebná.“ Nad rámec již shora citovaného pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, doplnil, že „výsledkem kontroly je vždy protokol o kontrole (viz § 12 kontrolního řádu). V rozsudku ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 AfS 46/2009 – 46, publ. pod č. 1983/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k povaze kontroly uvedl, že se jedná o „postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod.“ (...) Z toho vyplývá, že ačkoli výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že výše citované judikaturní závěry týkající se povinnosti vedení podnětu a ostatních písemností před zahájením správního řízení ve správním spise lze vztáhnout i na vedení kontrolního spisu. Že by měl být podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu, ostatně vyplývá i z jazykového a logického výkladu § 22 kontrolního řádu.

24. S ohledem na výše konstatované je pak třeba poukázat 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 seznámí, a nakládání s 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 obsažené v kontrolním řádu je přitom speciálním ustanovením k § 15 odst. 3 správního řádu upravujícím 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 projednávání případ podstatná i zvláštní úprava obsažená v § 22 kontrolního řádu, již 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 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 nepřímou (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu)“. Příležitým 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 nepřímou 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

27. Za daných okolností tak totožnost žalobce (konkrétně jeho jméno, příjmení a adresa pobytu), 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. Zpřístupnění osobních údajů žalobce v protokolu o úkonu – kontrole, tak nejen, že bylo zcela nad rámec zákonných požadavků na obsahové náležitosti protokolu (srov. § 12 kontrolního řádu), ale zvláště naprosto nepřípustné ve vztahu k výše popsanému cíli, k němuž směřuje právní úprava obsažená v kontrolním řádu, týkající se právě povinnosti mlčenlivosti. Pokud tedy žalovaný uvedl (zpřístupnil) žalobcovy osobní údaje v předmětném protokolu, kdy tak zcela odhalil kontrolovaným osobám jeho totožnost jako podatele podnětu ke kontrole, postupoval dle závěru soudu zjevně nezákonně, neboť tak došlo s odkazem na dikci § 20 a § 22 kontrolního řádu k neoprávněnému zpřístupnění osobních údajů žalobce, resp. k jeho ztotožnění, čímž bylo zasazeno 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 sbírána, zpracovávána a šířena. Zveřejnění těchto informací je zřetelným zásahem do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života.“*
29. Ve věci tak bylo v intencích podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem prokázáno, že došlo k neoprávněnému uvedení osobních údajů žalobce v protokolu o úkonu - kontrole, čímž bylo zasazeno 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 v protokolu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

o úkonu - kontrole, 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. Kontrolní prohlídka přitom představuje legitimní opatření stavebního úřadu k zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. Poukazovaný právní titul zpracování byl tedy použitelný právě pro daný případ, kdy žalovanému právní základ dával určitý úkol ve veřejném zájmu (tj. provedení kontrolní prohlídky), přičemž pro jeho splnění bylo nutno zpracovat osobní údaje podatele podnětu k předmětné kontrole. Pokud se však dále jedná o samotné ztotožnění žalobce v protokolu o úkonu – kontrole, 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 (tohoto ztotožnil kontrolovaným osobám), čímž byloasaženo 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 v uvedení osobních údajů žalobce v protokolu ze dne 5. 12. 2019, č. j. MMUL/SO/S/182330/2019/ŠulH, byl nezákonný.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

33. Žalobce přitom měl ve věci úspěch, a soud proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. žalovanému výrokem II. uložil zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě ve výši 10 228 Kč. Tato částka se sestává z částky 2 000 Kč za zaplacený soudní poplatek; dále z částky 6 200 Kč za dva 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), a podání žaloby ve věci – § 11 odst. 1 písm. d)], jakož i z částky 600 Kč za dvě s tím související náhrady hotových výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 1, 3 citované vyhlášky, a dále z částky 1 428 Kč, jež činí 21% DPH z nadepsaných částek bez soudního poplatku.

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 nejbližší 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 20. ledna 2021

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.