



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci žalobce **Hnutí na obranu majitelů realit**, se sídlem Praha 2, Vinohradská 32, zastoupeného Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem v Praze 2, Vinohradská 32, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Praha 7, pplk. Sochora 27, o žalobě proti kontrolnímu protokolu žalovaného ze dne 12. 7. 2004, č. j. 50/13/04/INSP-6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2004, č. j. 50/16/04/INSP-6 a proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2004, č. j. 3581/1356/04-RKP/1081/04-OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 5 Ca 47/2005 - 61,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 5 Ca 47/2005 - 61, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze napadl žalobce kontrolní protokol žalovaného ze dne 12. 7. 2004, č. j. 50/13/04/INSP-6, kterým bylo, postupem dle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“), vysloveno porušení blíže specifikovaných ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) žalobcem v souvislosti se zpracováváním osobních údajů fyzických osob; tímto kontrolním protokolem bylo současně žalobci uloženo opatření k nápravě zjištěného stavu, postupem dle § 40 zákona o ochraně osobních údajů. Současně s tím se žalobce domáhal též zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2004, č. j. 50/16/04/INSP-6, kterým bylo rozhodnuto o námitkách proti tomuto kontrolnímu protokolu a dále rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 12. 2004, č. j. 3581/1356/04-RKP/1081/04-OLP o odvolání proti tomuto rozhodnutí.

Městský soud žalobu odmítl s tím, že napadený kontrolní protokol i obě rozhodnutí o námitkách jsou výsledkem specifické činnosti kontrolujících subjektů, která je odlišná od správního řízení. Po provedené kontrole (ať již je zakončena vydáním kontrolního protokolu či je rozhodováno i o námitkách proti jeho obsahu) může, ale nemusí následovat samostatné správní řízení. Pokud jde o kontrolní protokol, ten zachycuje především skutkový stav zjištěný kontrolním orgánem a jeho závěry; obsahuje-li též opatření k nápravě, nejde o úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti kontrolovaného subjektu - jde v podstatě o upozornění kontrolovanému subjektu, aby uvedl skutečnosti, jichž se kontrola týkala, do souladu se zákonem. Dle názoru městského soudu nelze za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) považovat ani rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu vydaná v obou stupních, neboť ta neukládají žalobci žádné povinnosti a taktéž nezakládají, neruší, nemění či závazně neurčují jeho práva. Těmito rozhodnutími tedy nemůže být žalobce na svých právech zkrácen; fakt, že o uplatněných námitkách je rozhodováno tímto formalizovaným způsobem nemůže na uvedeném závěru ničeho změnit. Městský soud tedy uzavřel, že žalobou nebylo napadeno správní rozhodnutí, tedy správní akt podřaditelný pod definici rozhodnutí správního orgánu vyplývající z § 65 odst. 1 s. ř. s. a jde tedy o úkony, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu mu proto nezbylo než postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 60 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout.

Proti tomuto usnesení brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se (posuzováno dle obsahu) o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Dle názoru stěžovatele městský soud pochybil, pokud dovodil, že kontrolní protokol nelze považovat za soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Dle jeho názoru jej za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat lze, neboť mu jím byly uloženy povinnosti. V souvislosti s částí V. kontrolního protokolu, kterým mu byla uložena opatření k nápravě, stěžovatel uvedl, že povinnosti zde uvedené mu byly uloženy kategoricky a nejedná se tedy jen o jistá doporučení, jak dovodil městský soud. Tento postup se přitom opírá o ustanovení § 40 zákona o ochraně osobních údajů, který umožňuje kontrolnímu orgánu ukládat kontrolovanému subjektu nápravná opatření. Tento akt má tedy ve vztahu ke stěžovateli vrchnostenskou povahu a lze jej proto považovat za správní rozhodnutí podřízené soudnímu přezkumu. Pokud jde o obsah tohoto rozhodnutí, stěžovatel již v řízení před městským soudem namítal neurčitost uložené povinnosti; sama tato vada však nemůže být důvodem pro odepření přezkumu, má být naopak konstatována jako jeho výsledek. Stěžovatel dále uvedl, že i v řízení vedeném dle zákona o státní kontrole se, s jedinou výjimkou, použije jako procesní předpis správní řád (§ 26 zákona o státní kontrole). Tato řízení mají nicméně svá specifika, přičemž jedním z nich je i projednávání případ, kdy má správní rozhodnutí formu kontrolního protokolu. Dle názoru stěžovatele tedy městský soud pochybil, pokud žalobu bez věcného projednání odmítl.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci uvedl, že žalobce opakuje v kasační stížnosti argumentaci použitou již v žalobě, přičemž s jejím obsahem se již dostatečným způsobem vypořádal městský soud. Odmítl dále tvrzení stěžovatele, dle kterého mu byly kontrolním protokolem uloženy povinnosti ve smyslu nápravných opatření. Uložená opatření jsou totiž pouze doporučením kontrolovanému subjektu uvést kontrolované jednání do souladu se zákonem, který jeho práva a povinnosti určuje. Kontrolní subjekt

k těmto doporučením nemusí vyhovět, byť musí logicky počítat s důsledky případného následného správního řízení, kde bude neodstraněný závadný stav řešen. Z těchto důvodů tedy, dle názoru žalovaného, postupoval městský soud správně, pokud žalobu odmítl s tím, že jí nebylo napadené žádné soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel zásah do svých veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) spojuje v zásadě pouze s tou částí kontrolního protokolu (a na něj navazujících rozhodnutí o námitkách obou stupňů) kterou mu bylo uloženo opatření k nápravě. Stěžovatel tak implicitně připouští, že skutková zjištění a popsání nedostatků v kontrolním protokolu, stejně jako na něj navazující rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole, nevyvolávají změnu v jeho právním postavení a jde tedy o úkony správních orgánů nepodléhající soudnímu přezkumu v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Tento závěr je ostatně zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek č. 567/2005 Sb. NSS) i Ústavního soudu (např. nález ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98, in Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 14, nález č. 98, str. 241).

Pokud ve prospěch závěru o přípustnosti soudního přezkumu v těchto aktů stěžovatel dále uvádí, že „*navazující správní řízení z výsledků předchozí kontroly vychází*“, lze tomuto tvrzení přisvědčit pouze potud, že obsah kontrolního protokolu je významným podkladem pro případná následující správní řízení. Nejde však o podklad, který by nebylo lze případně konfrontovat s jinými (v navazujícím řízení provedenými) důkazy. Obsah kontrolního protokolu tedy nepředjímá konečným a nezměnitelným způsobem skutkový stav, z něhož by mělo být v dalších řízeních vycházeno (viz výše zmiňovaný nález Ústavního soudu). Ani tato argumentace stěžovatele tedy nemůže vést k závěru o možnosti přezkoumání zákonnosti shora uvedených správních aktů ve správním soudnictví.

V projednávané věci však nelze přehlédnout fakt, že součástí předmětného kontrolního protokolu byla i část V., označená jako „opatření k nápravě“, kterou byla stěžovateli uložena povinnost uvést zpracování osobních údajů v rámci jím provozované internetové domény do souladu se zákonem o ochraně osobních údajů; současně s tím byl stěžovatel zavázán podat ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o realizaci uloženého opatření. Jelikož výše zmiňovaný závěr o soudní nepřezkoumatelnosti kontrolního protokolu a na něj navazujících rozhodnutí o námitkách vychází z účelu kterému kontrolní protokol slouží (popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny - § 15 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů), dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za této situace je především nutno zabývat se povahou této části kontrolního protokolu.

Jak bylo již výše uvedeno, opatření k nápravě bylo stěžovateli uloženo s odkazem na ustanovení § 40 zákona o ochraně osobních údajů. Dle odstavce prvního tohoto ustanovení *zjistí-li kontrolující, že došlo k porušení povinností uložených tímto zákonem, uloží inspektor, jaká opatření je třeba učinit, aby byly zjištěné nedostatky odstraněny, a stanoví lhůtu pro jejich odstranění.* Hovoří-li citované ustanovení o tom, že inspektor „uloží“ opatření k nápravě a „stanoví“ lhůtu pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu - rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6 A 226/95, in Soudní judikatura ve věcech správních č. 835/2001). Tvrzení městského soudu, dle kterého jde pouze o jakousi nezávaznou formu doporučení, není v usnesení blíže rozvedeno a nelze pro ně nalézt oporu v zákoně. Za této situace se tedy měl městský soud zabývat tím, zda jde o rozhodnutí soudně přezkoumatelné, ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že toto rozhodnutí podmínky vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. splňuje (jde o rozhodnutí, kterým je jeho adresátovi ukládána povinnost), a jeho soudní přezkum není vyloučen ani s ohledem na dikci § 40 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů.

Dle tohoto ustanovení *byla-li uložena likvidace osobních údajů, jsou osobní údaje do likvidace blokovány. Proti uložení likvidace může správce podat námitku k předsedovi Úřadu. Do doby, než bude o námitce rozhodnuto, musí být osobní údaje blokovány. Proti rozhodnutí předsedy lze podat žalobu podle předpisů o správním soudnictví. Do doby, než bude soudem rozhodnuto, jsou údaje blokovány.* Dle ustálené judikatury Ústavního soudu i soudů obecných, může být princip generální přezkumné klauzule (na němž je správní soudnictví vystavěno) prolomen pouze v případě, kdy to zákon explicitně stanoví. Sluší zde zmínit například nález Ústavního soudu ze dne 30.7.1996, sp. zn. I. ÚS 4/96 (publikovaný pod č. 70, v ročníku 1996 Sb. ÚS), vydaný v souvislosti s interpretací svou povahou obdobného ustanovení, zde § 137 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Ústavní soud zde konstatoval, že „*Koncepce správního soudnictví (...) vychází z obecné přípustnosti soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, vyloučeného pouze v taxativně uvedených případech. (...) Ustanovení § 137 odst. 1 zákona České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, sice výslovně zakotvuje některá rozhodnutí služebních funkcionářů, jež podléhají přezkoumání soudem, mezi nimiž není uvedeno rozhodnutí o nároku na příspěvek za službu, avšak přezkoumávání těchto případů soudem není nikde ani vyloučeno.*“ V tomto smyslu je judikováno i soudy obecnými – viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1046/2007 Sb. NSS, dle kterého „*Soud ve správním soudnictví přezkoumá také ta rozhodnutí služebních funkcionářů, která sice nejsou výslovně uvedena ve výčtu ustanovení § 137 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ale jsou materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ V nyní projednávané věci jde o typově zcela obdobný případ, na který lze shora uvedené závěry bezezbytku vztáhnout. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o uložení opatření k nápravě, vydané dle § 40 zákona o ochraně osobních údajů, je soudně vždy přezkoumatelné a v této části tedy nebyly splněny podmínky pro nepřipuštění žaloby stěžovatele k meritornímu projednání, s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s ust. § 68 písm. e) s. ř. s. Posouzením,

zda toto rozhodnutí bylo vůbec oděno do odpovídající procesní formy se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť tato otázka bude věcí právního hodnocení věci městským soudem.

Pokud tedy krajský soud odmítl žalobu jako celek meritorně projednat, jeho rozhodnutí z hlediska zákona neobstojí a je tak založen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

O náhradě nákladů v řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. listopadu 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu