



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj** (dříve Finanční úřad v Opavě), se sídlem Na Jízdárně 3, Ostrava, proti **žalovanému: Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 27. 1. 2009, zn. INSP1-7017/07-20, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2012, č. j. 11 Ca 91/2009 - 33,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2012, č. j. 11 Ca 91/2009 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného, jakož i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel brojil proti shora uvedenému rozhodnutí předsedy žalovaného (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2008, zn. INSP1-4760/08-8, jímž byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, a to za neposkytnutí součinnosti při kontrole ve věci zpracování osobních údajů stěžovatelem. Současně stěžovatel brojil proti stále probíhající incidenční kontrole, v rámci které

žalovaný trvá na požadavku vydat daňový spis konkrétního daňového subjektu, resp. listin v tomto spisu založených. V tomto jednání stěžovatel spatřoval nezákonný zásah.

Podstatou sporu je posouzení otázky, zda žalovaný byl oprávněn po stěžovateli v rámci incidenční kontroly požadovat ze spisu daňového subjektu, společnosti OSTROJ a.s., písemnosti získané jako důkazní prostředky v rámci prováděné daňové kontroly správcem daně týkající se trestního řízení vedeného proti Ing. Vladimíru Trochtovi, předsedovi představenstva uvedeného daňového subjektu (dále jen „předseda představenstva“).

Stěžovatel tvrdí, že údaje týkající se předsedy představenstva, jakožto osoby odlišné od daňového subjektu, jsou údaji získanými nahodile a protože se nejedná o osobní údaje zpracováváné, nepodléhají ochraně dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Vzhledem k uvedenému představuje stále pokračující kontrola, v rámci které jsou vyžadovány pouze shora uvedené listiny, nezákonný zásah.

Městský soud žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Městský soud ze spisu ověřil, že v oznámení o zahájení incidenční kontroly ze dne 22. 8. 2007 je uvedeno, že kontrola je zaměřena na zpracování osobních údajů stěžovatelem, jejím předmětem je dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, konkrétně ustanovení § 5 odst. 1 a § 13 uvedeného zákona. Dále je zde uvedeno, že se kontrola bude týkat zpracování osobních údajů poplatníků, jejich shromažďování a uchovávání v papírové či elektronické podobě, jejich předávání a zpřístupňování. Předmět kontroly tak byl vymezen dostatečně jasně, když v průběhu kontroly žalovaný navíc své požadavky přesně specifikoval, a to dopisem ze dne 18. 12. 2007, v rámci kterého požádal o předložení kopie daňového spisu společnosti OSTROJ a.s. (dále také „Ostroj“), resp. písemností, které se týkají trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva této společnosti a které se v daňovém spisu údajně nalézají.

Námítku, dle které důvodem pro nepředložení příslušné části spisu je skutečnost, že předseda představenstva není poplatníkem stěžovatele a není o něm tedy veden daňový spis, městský soud odmítl. Stěžovatel v rámci své činnosti shromažďuje do daňového spisu údaje a listiny týkající se konkrétních osob a není tedy možné, aby se hájil tím, že získané údaje jsou nahodilé, že je nezpracovává, a proto je nemůže žalovanému vydat. Takový postup by umožnil finančním úřadům shromažďovat jakékoliv listiny osob odlišných od účastníka řízení bez toho, aby vůbec nějaký zákonný orgán mohl dohlížet na zákonnost jejich pořízení a dalšího nakládání s nimi. Působnost zákona o ochraně osobních údajů je vymezena charakterem osobních údajů, jakožto informací vztahujících se k fyzické osobě a nikoli procesním postavením této osoby. Stěžovatel musel mít pro získání a uchování údajů z trestního spisu konkrétní zákonný důvod a právě posouzení, zda byly předmětné údaje získány v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů i v souladu s principem legality zakotveným v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, je předmětem činnosti žalovaného.

Dle městského soudu se nemůže jednat o nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud si stěžovatel v rámci plnění zákonem svěřené pravomoci přímo vyžádal určité podklady, které hodlal použít v daňovém řízení, tak jak tomu bylo pravděpodobně i v případě požadovaných údajů týkajících se trestního stíhání předsedy představenstva. Pokud totiž byla informace vyžádána a po jejím poskytnutí zařazena do spisu, což stěžovatel nepopírá, má městský soud za to, že již tímto zařazením do spisu pravděpodobně došlo ke zpracování osobního údaje ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů.

Výjimku zakotvenou v ustanovení § 3 odst. 6 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, dle které se určitá ustanovení tohoto zákona nepoužijí pro zpracování osobních údajů nezbytných pro plnění povinností správce stanovených zvláštními zákony pro zajištění významného finančního zájmu ČR nebo Evropské Unie, kterým je zejména stabilita finančního trhu a měny, fungování peněžního oběhu a platebního styku, jakožto i rozpočtová a daňová opatření, je nutno aplikovat vždy s ohledem na konkrétní situaci, nikoli na daňové řízení obecně. Tuto otázku by měl v součinnosti se stěžovatelem posoudit právě žalovaný.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), je sice ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů zákonem speciálním, komplexní úpravu povinností při zpracovávání osobních údajů však neobsahuje.

Městský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný je orgánem oprávněným provádět u stěžovatele kontrolní činnost, a proto byl stěžovatel povinen žalovanému poskytnout požadovaný daňový spis a kontrolní činnost nelze považovat za nezákonný zásah.

Poslední námitku stěžovatele odkazující na úpravu v trestním řádu s tím, že v projednávané věci jde o poskytnutí listin získaných orgány činnými v trestním řízení na základě mezinárodního dožádání ze země, se kterou nemá Česká republika uzavřenou mezinárodní smlouvu, městský soud neakceptoval. V této souvislosti uvedl, že z hlediska posuzování porušení povinnosti součinnosti ze strany stěžovatele je nutno zohlednit, že tuto námitku stěžovatel uvedl až v žalobě, ačkoliv ji měl uvést již ve správním řízení. Pokud tak neučinil, nelze přičítat k tíži žalovaného, že se v rámci posuzování důvodů, pro které nebyla ze strany stěžovatele součinnost poskytnuta, tímto hlediskem nezabýval.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a to jak z důvodu jeho nesrozumitelnosti, tak z důvodu nevypořádání některých žalobních bodů. Dále namítá nesprávné právní posouzení věci.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud se nevypořádal s jeho námitkou napadající rozpor mezi vymezeným předmětem kontroly a požadavkem kontrolujícího inspektora. Formální a nesrozumitelné vymezení předmětu a rozsahu kontroly je neslučitelné s rozsahem pravomocí kontrolujícího a jejich dopadem do právní sféry stěžovatele a jeho povinností, jakožto správce daně.

Městský soud se dále nevypořádal s argumentací stěžovatele opírající se o výklad konkrétních zákonných ustanovení a směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES a jejich aplikací na posuzovanou situaci (dále také „Směrnice“). Nevypořádání žalobní námitky týkající se ustanovení § 428a trestního řádu, protože tato nebyla namítána ve správním řízení, je v rozporu s ustanovením § 75 s. ř. s., jakož i s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srovnej rozsudek NSS ze dne 18. srpna 2010, sp. zn. 2 As 28/2010, všechna zde uvedená rozhodnutí NSS jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Nepřezkoumatelnost stěžovatel namítá i ve vztahu k nedostatečnému vypořádání námitky směřující do aplikace ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů. Dle jeho názoru není vůbec patrné, z jakých právních úvah názor soudu vychází a k jakému výsledku vlastně soud dospěl.

Shromažďováním osobních údajů je systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů, což se však neděje v rámci důkazního řízení, a proto údaje získané v rámci dokazování nejsou shromažďováním údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů.

Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením soudu, dle kterého se nejedná o nahodilé údaje, neboť tyto údaje stěžovatel získal na základě vyžádání. Stěžovatel vyžádáním získal důkazní prostředky, které mohly, ale také nemusely osobní údaje obsahovat. Takový postup a následné získání osobních údajů není systematickou činností, jejímž účelem by bylo získání osobního údaje pro jeho další zpracování. Obdobně není ani případné zařazení důkazního prostředku obsahujícího osobní údaje do spisu systematickou činností, kterou dochází ke zpracování tohoto údaje.

Stěžovatel je státním orgánem, jehož postupy a činnosti jsou jednoznačně upraveny zákony, podle kterých jsou jimi shromažďovány a zpracovávány jen osobní údaje místně příslušných daňových subjektů a ty také podléhají kontrole žalovaného. Jinou zákonnou pravomoc žalovaný nemá. Závěr soudu, že je to žalovaný, kdo je oprávněn posuzovat, zda byly údaje týkající se předsedy představenstva získány zákonným způsobem, je v rozporu s ustanovením § 29 zákona o ochraně osobních údajů. Případná nezákonnost způsobu, kterým byly důkazy opatřeny, mohla být namítána v trestním řízení podle § 157a trestního řádu v průběhu řízení před soudem či v daňovém řízení, potažmo v řízení před správním soudem.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel argumentuje daňovým řádem, který vstoupil v účinnost 1. 1. 2011. Podle ustanovení § 9 odst. 3 daňového řádu může správce daně shromažďovat osobní údaje a jiné údaje, jsou-li potřebné pro správu daní, a to jen v rozsahu, který je nezbytně nutný pro dosažení cíle správy daní. Kritérium potřeby pak vyhodnocují výlučně správci daní. Tato úprava pak odpovídá i právní úpravě zákona o správě daní a poplatků.

Stěžovatel má za to, že práva a povinnosti při zpracování osobních údajů jsou řešeny zákonem o správě daní a poplatků komplexně s tím, že působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů na stěžovatele dopadá toliko v rozsahu § 13 uvedeného zákona. Připuštěním možnosti hodnocení způsobu nabytí a přípustnosti důkazních prostředků

z pohledu osobních údajů, které byly jejich součástí, by bylo přímým zásahem do vedení daňového řízení a tím do zákonných kompetencí správců daně.

Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Byl-li stěžovatelem vyžádán nějaký důkazní prostředek, který obsahuje osobní údaje, ač o tom stěžovatel nemusel předem vědět, lze předpokládat, že tyto osobní údaje jsou v důkazním prostředku uvedeny za účelem potvrzení či prokázání nějaké skutečnosti a že tedy budou nějakým způsobem zpracovány a dále využity. V některých případech jsou osobní údaje neoddělitelnou součástí důkazního prostředku, tzn. bez jejich uvedení by důkazní prostředky neměly vypovídací hodnotu, a v takovém případě jde o zpracování osobních údajů: stěžovatel vloží dokument do spisu, zaeviduje jej a nadále jej uchovává, hodnotí je jako důkaz, může informace dále ověřovat nebo s nimi jinak nakládat. Zda se jedná o systematické zpracování osobních údajů, je třeba posuzovat mimo jiné podle toho, jak je u konkrétního subjektu nastaven způsob vedení spisů a práce s vyžádanými důkazními prostředky, přičemž nelze hodnotit zpracování každého jednotlivého osobního údaje zvlášť, ale právě v souvislosti s celým nastaveným systémem spisové služby. Obecně lze konstatovat, že každý spis vytvořený podle příslušného procesního předpisu bude představovat zpracování osobních údajů, bez ohledu na to, jakým způsobem se takový údaj stal jeho součástí.

Žalovaný dále považuje za důležité dodat, že i samotné uchování osobních údajů je jedním z možných způsobů jejich zpracování, a dle § 4 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů se jím rozumí udržování údajů v takové podobě, která je umožňuje dále zpracovávat, přičemž je zcela nepodstatné, zda tyto údaje budou nebo nebudou nějakým dalším způsobem zpracovány. Skutečnost, že stěžovatel získaný důkazní prostředek zaevidoval, vložil do spisu a nadále jej ve spisu uchovává, včetně osobních údajů v něm obsažených, je proto nutno považovat za zpracování ve smyslu ustanovení § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

Zákon o ochraně osobních údajů a Směrnice jednoznačně stanoví svoji působnost i na zpracování osobních údajů prováděné státem, resp. jeho orgány. Stát je obecně jedním z největších zpracovatelů osobních údajů a riziko jejich zneužití je nezanedbatelné. Závěr o tom, zda žalovaný skutečně zpracovává osobní údaje, v jakém rozsahu a zda je především zpracovává v souladu se zákonem, může závazně určit pouze žalovaný.

Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů umožňuje správci osobních údajů nepostupovat podle zde vyjmenovaných ustanovení uvedeného zákona, v žádném případě však neznamena nemožnost žalovaného provést u správce údajů kontrolu. Jedinou výjimkou z dozorové působnosti žalovaného je ustanovení § 29 zákona o ochraně osobních údajů, které se týká zpravodajských služeb.

Ke vztahu mezi oběma zákony žalovaný uvádí, že je oprávněn provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, což znamená, že kontroluje nejen soulad zpracování osobních údajů s uvedeným zákonem, ale také se zákony zvláštními, tj. i zákonem o správě daní a poplatků.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že s účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky,

došlo ke zrušení finančních úřadů zřízených podle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a zřízení nových finančních úřadů, které vykonávají působnost na území vyššího územního samosprávného celku. Působnost původního žalobce, tj. Finančního úřadu v Opavě, tedy ze zákona přešla na Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj. Kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. osoba s příslušným vysokoškolským vzděláním. Poté kasační soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

Úvodem je vhodné připomenout, že v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu je k podání žaloby ve správním soudnictví aktivně legitimován také správní orgán, a to za předpokladu, že je sám objektem vrchnostenského aktu státu (srovnej např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 - 46). Městský soud tedy nepochybil, pokud žalobou podanou Finančním úřadem v Opavě věcně projednal.

Ze spisu kasační soud ověřil, že dne 22. 8. 2007 byla u stěžovatele zahájena incidenční kontrola. Dle svého vymezení měla být kontrola zaměřena na dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, zejména povinností stanovených v ustanovení § 5 odst. 1 a § 13 uvedeného zákona. Kontrola se měla týkat zpracovávání osobních údajů poplatníků, jejich předávání a zpřístupňování.

Podáním ze dne 18. 12. 2007 si žalovaný vyžádal zaslání kopie daňového spisu společnosti OSTROJ a.s., respektive písemností, které se týkají trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva a které se v citovaném daňovém spisu nalézají.

Písemností ze dne 17. 1. 2008 stěžovatel žalovanému odmítl požadované dokumenty vydat s tím, že působnost zákona o ochraně osobních údajů je v případě správců daně vzhledem k ustanovení § 3 odst. 6 písm. f) a g) zákona o ochraně osobních údajů omezena toliko na dodržování povinností stanovených v ustanovení § 13 uvedeného zákona. Požadavek žalovaného na vydání konkrétních písemností, obsažených v daňovém spisu, vybočuje ze zákonných mezí a má za následek porušení zákonem o správě daní a poplatků stanovené povinnosti mlčenlivosti.

Rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008, zn. INSPI 7017/07-10/BYT, byla za neposkytnutí součinnosti stěžovatele uložena pokuta ve výši 10 000 Kč (a dále i náklady řízení ve výši 1 000 Kč), a to subjektu označenému jako Česká republika - Finanční úřad v Opavě. Předseda žalovaného na základě rozkladu stěžovatele napadené rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 6. 6. 2008 zrušil pro formální vady a řízení zastavil. Za stěžejní považoval předseda žalovaného zejména skutečnost, že pokuta byla uložena stěžovateli, ačkoliv výzva k součinnosti byla zaslána jeho řediteli.

Písemností ze dne 22. 7. 2008 byl stěžovatel opětovně vyzván k poskytnutí daňového spisu daňového subjektu OSTROJ a.s., resp. k poskytnutí jeho kopie, případně

k poskytnutí spisu k nahlédnutí. Písemností ze dne 22. 7. 2008 byl tento požadavek stěžovatelem s podrobnou argumentací odmítnut.

Rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008, sp. zn. INSP1-4760/08-8, byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 10 000 Kč (a náklady řízení ve výši 1000 Kč), a to za neumožnění nahlédnout do daňového spisu daňového subjektu OSTROJ a.s., konkrétně do písemností týkajících se trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva, které mají být založeny v tomto spise, čímž došlo k porušení povinnosti součinnosti stanovené v ustanovení § 39 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Rozklad stěžovatele byl rozhodnutím napadeným v projednávané věci zamítnut.

Kasační soud si vyžádal úplný správní spis daňového subjektu OSTROJ a.s. Z tohoto spisu je mimo jiné zřejmé, že správce daně provedl rozsáhlé šetření ohledně zákonnosti daňové povinnosti uvedeného subjektu, a to na dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2001.

Proti tomuto opatřování důkazních prostředků se uvedený daňový subjekt bránil, a to žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podanou u Krajského soudu v Ostravě. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 10. 2006, č. j. 22 Ca 267/2005 - 55, byla předmětná žaloba odmítnuta s tím, že tuto ochranu nelze uplatnit proti jakémukoliv úkonu správce daně v průběhu daňové kontroly, přičemž ochrana před případnou nezákonností týkající se shromažďování důkazních prostředků je zajištěna cestou přezkumu finálního rozhodnutí o dani.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Aps 1/2007 - 80, bylo shora uvedené usnesení zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že za nezákonně prováděnou kontrolu lze mimo jiné považovat „kontrolu, v jejímž průběhu dochází k nezákonnému postupu správce daně - tedy kontrolu, jejíž zahájení proběhlo v souladu se zákonem (kontrola tedy není principiálně nepřipustná), ovšem jejíž provádění již zákon porušuje.“

Opatřování či shromažďování listin v průběhu daňové kontroly, jemuž se společnost Ostroj bránila u Krajského soudu v Ostravě, kasační soud označil ve smyslu citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu za zásah, tedy faktický úkon správního orgánu, jímž se uvedená společnost cítí dotčena na svých právech a proti němuž jí zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany (společnost výslovně upozorňuje na to, že skončením daňové kontroly ani případným vydáním dodatečného platebního výměru se na jejích námitkách nic nemění, protože předmětné listiny zůstanou založeny v jejím daňovém spisu i poté, co bude dodatečný platební výměr vydán, resp. bez ohledu na to, zda bude vydán). Rozhodování soudu o žalobě napadající tento zásah se tak může díť (nezjistí-li soud důvody nepřipustnosti žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. nebo důvody pro zastavení řízení ve smyslu § 86 s. ř. s.) jen v rovině důvodnosti či nedůvodnosti žaloby, tedy formou rozsudku. Městský soud tedy v dalším řízení o žalobě bude zkoumat, zda byl napadaný úkon spočívající ve shromažďování listin uskutečněn zákonným způsobem či nikoli, zda byl zaměřen přímo proti žalobkyni nebo v jeho důsledku bylo proti žalobkyni

přímo zasaženo a zda jím žalobkyně byla zkrácena na právech a domáhá se ochrany u soudu důvodně.

Ve spisu je založen i rozsudek trestního soudu, týkají se trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva společnosti Ostroj, jakož i veškeré listiny získané správcem daně v rámci různých dožádání či postupem dle ustanovení § 34 zákona o správě daní a poplatků.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť bez přezkoumatelného rozhodnutí není jeho věcný přezkum možný. Samotná skutečnost, že městský soud nepřisvědčil názoru stěžovatele, dle kterého byl předmět kontroly nejasný, nečiní jeho úvahu nepřezkoumatelnou. Ostatně se závěry městského soudu stěžovatel polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

Obdobně ani závěr městského soudu, dle kterého požadavek žalovaného na vydání konkrétního spisu odpovídá jeho zákonné pravomoci, nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Městský soud žádný rozpor mezi předmětem kontroly vymezeným při jejím zahájení a požadavkem příslušné inspektorky na předložení konkrétního spisu daňového subjektu, resp. konkrétních listin, neshledal, neboť dospěl k závěru, že žalovaný byl k takovému úkonu ze zákona oprávněn. Úvahy městského soudu jsou zcela srozumitelné, přičemž otázka jejich správnosti je již otázkou věcného posouzení projednávané věci.

Kasační soud dále ze soudního spisu ověřil, že stěžovatel uplatnil v žalobě proti rozhodnutí o uložení pokuty tři základní námitky: 1) Nesoulad obsahu požadované součinnosti s vymezeným rozsahem předmětu incidenční kontroly; 2) Nejasné, nesrozumitelné a nedostatečné vymezení předmětu a rozsahu incidenční kontroly; 3) Rozpor vymezeného předmětu incidenční kontroly s rozsahem působnosti svěřené žalovanému zákonem o ochraně osobních údajů. Body 2) a 3) pak stěžovatel zopakoval jako žalobní důvody směřující do nezákonného zásahu, který stěžovatel spatřuje zejména ve skutečnosti, že předmětná kontrola stále trvá. Otázku, zda a jak se soud vypořádal s jednotlivými žalobními body, je nutno posuzovat v kontextu celého jeho rozhodnutí, přičemž všechny uvedené žalobní body byly rámcově vypořádány. Ostatně stěžovatel s těmito závěry v kasační stížnosti polemizuje, označuje konkrétní důvody, proč mají být závěry městského soudu nezákonné. Toto by těžko mohl činit, pokud by důvody v rozhodnutí absentovaly.

Namítá-li stěžovatel absenci odůvodnění ve vztahu k jeho argumentaci týkající se příslušné Směrnice, pak je nutno připomenout, že stěžovatel v žalobě pouze odcitoval jím vybraná ustanovení Směrnice, aby tak podpořil svoji argumentaci ohledně žalobního bodu 3, resp. svůj názor na výklad pojmu „shromažďování osobních údajů“, případně pojmu „zpracování osobních údajů“. V této souvislosti nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť stěžovatel v rámci tohoto žalobního bodu žádné dílčí věcné námitky dovolávající se např. přednostní aplikace Směrnice v žalobě neuplatnil. Tak, jak citoval vybraná ustanovení Směrnice, citoval v žalobě i vybraná ustanovení zákona o ochraně osobních údajů.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že argumentace městského soudu při vypořádání poukazu stěžovatele na aplikaci trestního řádu není zcela správná. Jakkoliv je zřejmé, že stěžovatel v žádné fázi řízení před správními orgány ani nenaznačil, že by důvodem pro neposkytnutí součinnosti z jeho strany mělo být právě to, že požadované listiny byly získány orgány činnými v trestním řízení v rámci mezinárodního dožádání ze země, se kterou nemá Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu, a proto se jejich poskytování dalším osobám řídí příslušnými ustanoveními trestního řádu, nebrání takové jednání v uplatnění nových právních argumentů v žalobě. To plyne již jen ze základní ústavněprávní teze, podle které právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny právní důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.

Žalobce tedy skutečně nemohl účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, ve věci Statutární město Brno, městská část Brno – Žabovřesky, proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Stěžovateli tedy nic nebránilo, aby v žalobě uvedl i tento právní argument, a s ohledem na charakter požadovaných listin tvrdit, že takové listiny skutečně být vydány nemohly.

Kasační soud však ze žaloby ověřil, že stěžovatel použil argumentaci trestním řádem zcela obecně, bez uvedení konkrétních ustanovení trestního řádu, a to navíc nikoli jako právní důvody, pro které nebylo možné požadované listiny vydat, ale jako příklad, ze kterého *„je zřejmé, jak těsné a neoddělitelné je postavení žalobce jako organizační složky státu, která je podle žalobce vázána zákonem pro ochranu osobních údajů v rozsahu jeho § 13, na straně jedné a správce daně, který vede daňové řízení a postupuje při tom podle zvláštní právní úpravy (daňové zákony) na straně druhé“*.

Uvedené žalobní tvrzení má kasační soud za natolik obecné, že z něj není vůbec zřejmé, jaká konkrétní ustanovení trestního řádu měl stěžovatel na mysli, přičemž není povinností správního soudu příslušná ustanovení, která měla být porušena, vyhledávat na místo stěžovatele. Dále z uvedeného tvrzení není zřejmé, proč by právě způsob získání těchto listin měl za následek extenzivní výklad žalovaného ohledně dopadu zákona o ochraně osobních údajů na veškerou činnost žalobce, jakožto správce daně. Obecný odkaz na trestní úpravu, uvedený navíc jako příklad extenzivního výkladu zákonné kompetence žalovaného, proto nelze považovat za přezkoumatelnou žalobní námitku či nově uplatněné právní důvody a závěry městského soudu tak nemohou mít vliv na zákonnost, resp. přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pro úplnost kasační soud uvádí, že poukaz stěžovatele na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 18. 8. 2010, č. j. 2 As 28/2010 - 103, není případný. V uvedeném rozhodnutí totiž řešil soud zcela jinou otázku, a to otázku

povinnosti soudu přihlídnout k posudku znalce, který byl předložen jako důkaz podporující žalobní tvrzení, a to po uplynutí zákonem stanovené žalobní lhůty.

Pokud jde o věcné námitky stěžovatele, ztotožňuje se kasační soud se závěrem městského soudu, dle kterého stěžovateli bylo naprosto zřejmé, na co konkrétně byla kontrola zaměřena. Stěžovatel proti požadavku žalovaného na vydání daňového spisu společnosti Ostroj, resp. listin v tomto spisu obsažených, od samého počátku brojil s tím, že měl za to, že tento požadavek vybočuje ze zákonných mezí, daných zejména ustanovením § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Ostatně jak sám stěžovatel uvádí, žádné jiné požadavky žalovaný v rámci prováděné kontroly ani nevznsl.

Předmětem sporu je tedy pouze otázka, zda získáním konkrétního důkazního prostředku, který obsahuje osobní údaje fyzické osoby, a to v rámci zákonem stanovené působnosti stěžovatele, došlo ke shromáždění osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, a dále zda založením takové listiny do daňového spisu dochází ke zpracování osobních údajů ve smyslu uvedeného zákona a zda má tedy žalovaný pravomoc takový postup správce daně prověřovat z hlediska dodržování příslušných ustanovení zákona o ochraně osobních údajů, případně zda takový postup správce daně spadá pod výjimky stanovené v ustanovení § 3 odst. 6 uvedeného zákona.

Smyslem zákona o ochraně osobních údajů, kterým byla do právního řádu České republiky implementována ustanovení Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, je bezesporu chránit právo na soukromí občanů. Právo na respekt k soukromému životu je deklarováno v Listině základních práv a svobod (např. čl. 7 odst. 1, čl. 10, čl. 12 a čl. 13 Listiny). Ochranu soukromí nalezneme i v právu občanském. Právo na soukromí nepochybně zahrnuje také právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Z uvedených důvodů je také základním atributem celé koncepce zákona o ochraně osobních údajů souhlas subjektu údajů se zpracováním takových údajů.

S masovým rozšířením výpočetní techniky se současně zvýšila potřeba ochrany soukromí. Na rozdíl od ručně vedených databází, souborů či seznamů, obsahujících osobní údaje, mohou totiž být z každého elektronicky vedeného informačního systému jakákoliv data poměrně rychle a jednoduše předána jinam, a to bez vědomí jejich adresátů, čímž se nepoměrně zvýšilo riziko jejich zneužití. Požadavky respektu k soukromí a jeho ochrana jsou tedy úzce navázány na rozvoj technických a technologických možností. V této souvislosti je vhodné připomenout, že zákon o ochraně osobních údajů se vztahuje jak na automatizované zpracování osobních údajů, tak na zpracovávání osobních údajů jiným způsobem, včetně způsobu manuálního.

Se žalovaným lze souhlasit v tom, že působnost zákona o ochraně osobních údajů je koncipována velmi široce a nevztahuje se pouze na fyzické a právnické osoby, které osobní údaje zpracovávají, ale zjednodušeně řečeno na všechny subjekty, které osobní údaje zpracovávají včetně státních orgánů. Při výkonu veřejné moci však zákon sám logicky souhlas subjektů údajů se zpracováním svých údajů nevyžaduje, neboť výkon veřejné moci,

v rámci kterého dochází ze zákona ke zpracování osobních údajů, nemůže být závislý na poskytnutí takového souhlasu. Jedinou plošnou výjimkou z obecné působnosti zákona jsou zpravodajské služby (§ 29 zákona). Pokud jde o negativní vymezení působnosti, nevztahuje se zákon o ochraně osobních údajů jednak na fyzické osoby, pokud se jedná o zpracování výlučně pro osobní potřebu fyzické osoby, a dále na nahodilé shromažďování osobních údajů, které nejsou dále systematicky zpracovávány.

Nelze tedy konstatovat, že jakékoliv získání osobního údaje je automaticky podřazeno pod režim upravený zákonem o ochraně osobních údajů.

Zákon o ochraně osobních údajů rozumí shromažďováním osobních údajů systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžité nebo pozdější zpracování [§ 4 písm. f) zákona].

Samotná skutečnost, že si stěžovatel v rámci důkazního řízení při výkonu své činnosti vyžádal konkrétní listiny, nečiní z tohoto postupu postup, jehož cílem bylo získání osobních údajů pro jejich další zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Cílem tohoto postupu bylo získat důkazní prostředky, které by mohly být rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti. Jinými slovy, ani vědomé vyžádání těchto listin nesledovalo získání osobního údaje. Skutečnost, že vyžádané listiny osobní údaje obsahovaly, je vedlejším, nahodilým důsledkem příslušného postupu správce daně. Ostatně takové údaje obsahuje většina smluv, účetních či daňových dokladů, jejichž kopie jsou běžně součástí daňových spisů. Považovat získání každé takové listiny obsahující osobní údaj za záměrné shromažďování osobních údajů za účelem jejich dalšího zpracování ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů se kasačnímu soudu jeví jako značně extenzivní výklad.

Aby mohlo jít o zpracování osobních údajů ve smyslu uvedeného zákona, musí jít o systematickou činnost prováděnou přímo s osobními údaji. Nejčastější formou takové činnosti bude nepochybně vytvoření určitého uspořádaného souboru osobních údajů, nebo pomocí technických prostředků uspořádání docílit. Skutečnost, že důkazní prostředky jsou po jejich získání založeny do daňového spisu, tam jsou uchovávány a v rámci jednotlivých fází daňového řízení či postupů při správě daně jsou následně v různých daňových souvislostech hodnoceny, nemůže naplnit pojem zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Účelem takového postupu nepochybně není žádná systematická zpracovatelská operace s osobními údaji, tak jak definuje tento pojem zákon o ochraně osobních údajů. Účelem založení důkazních prostředků do daňového spisu není evidence osobního údaje či jeho strukturované užívání, které má za cíl identifikovat konkrétní fyzickou osobu. Účelem založení takové listiny do daňového spisu je uchování této listiny pro následné hodnocení její daňové relevantnosti. Ostatně si lze jen velmi obtížně představit, že by správci daně při vyhodnocování smluv či daňových dokladů dostáli např. zákonem o ochraně osobních údajů stanovené povinnosti zpracovávat pouze přesné osobní údaje, či po zjištění, že tyto nejsou s ohledem na stanovený účel přesné, byli povinni bez zbytečného odkladu provést přiměřená opatření, zejména zpracování blokovat, osobní údaje opravit či doplnit, jinak osobní údaje zlikvidovat.

Závěr žalovaného, že každý spis vytvořený podle příslušného procesního předpisu bude představovat zpracování osobních údajů, bez ohledu na to, jakým způsobem se takový údaj stal jeho součástí, a že je to žalovaný, který kontroluje nejen soulad zpracování osobních údajů se zákonem o ochraně osobních údajů, ale také se zákony zvláštními, vede v konečném důsledku k natolik extenzivnímu výkladu pravomoci žalovaného, který má za následek porušení dělby moci uvnitř exekutivy. Každá zákonem svěřená kompetence by měla být vykládána spíše restriktivně než extenzivně. Účelem příslušné úpravy jistě nebylo vytvořit úřad, který by měl pravomoc hodnotit způsob, rozsah a relevantnost jednotlivých důkazů, které si různé správní orgány při výkonu své působnosti opatřují a vyhodnocují. Účelem příslušné úpravy je zabránit zneužití osobních údajů fyzických osob. Způsob, rozsah a relevantnost jednotlivých podkladů či důkazních prostředků, které správní orgány v rámci výkonu své působnosti opatřují a vyhodnocují, neupravuje zákon o ochraně osobních údajů, ale je pro jednotlivé správní orgány stanoven přímo příslušnými zákony, v rámci kterých jsou oprávněny a současně povinny při výkonu veřejné moci postupovat. Kompetence žalovaného je vymezena pouze zákonem o ochraně osobních údajů a žádné hodnocení podkladů či důkazních prostředků z hlediska jejich relevantnosti pro ten který úsek veřejné správy tento zákon neupravuje.

Posouzení relevantnosti získaných důkazních prostředků, případně i způsobu, jakým byly správcem daně získány, tak nepřísluší žalovanému, ale samotným správcům daně, případně správním soudům. Způsob, kterým správce daně důkazy opatřuje, jakož i jejich případná relevantnost, nepochybně podléhá soudní kontrole. Prostředkem, který má v oblasti správy daně zabránit neoprávněnému opatrování důkazních prostředků, tak disponuje samotný daňový subjekt. Ze shora provedené rekapitulace je ostatně patrné, že se ochrany před případným neoprávněným shromažďováním důkazních prostředků v daňovém spise společnost Ostroj před Nejvyšším správním soudem prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem úspěšně dovolala.

V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek NSS ze dne 30.1.2008, č. j. 2 Afs 24/2007 - 119 (EURO PRIM, spol. s r. o.), publ. pod č. 1572/2008 Sb. NSS, který se zabýval relevantností listin, které byly získány správcem daně z jiných řízení a který k výkladu § 31 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků vyslovil následující: „*Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědí svědků z jiných řízení, mohou ovšem být za splnění určitých podmínek také podkladem pro rozhodnutí: V první řadě musí být pořízeny nezávisle na příslušném daňovém řízení (tj. zejména nesmí být v jiném řízení pořízeny účelově proto, aby se správce daně vyhnul povinnosti umožnit daňovému subjektu být přítomen výsledku svědka a klást mu otázky). Dále je třeba, aby v onom jiném řízení byly pořízeny v souladu se zákonem (tuto předběžnou otázku správce daně vyřeší podle § 28 daňového řádu) a aby se do sféry správce daně dostaly zákonným způsobem (nelze tedy například jako důkazu užít listiny, jež byla součástí spisu, k jehož obsahu správce daně z těch či oněch důvodů neměl podle zákona přístup). Konečně musí být uvedené listiny daňovému subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotýcných listin upřesnily, korigovaly či vyvrátily*“.

Závěry, ke kterým v projednávané věci kasační soud dospěl, neznamenaají, že by správci daně byli z působnosti zákona o ochraně osobních údajů absolutně vyjmuti. Stěžovatel se mýlí, domnívá-li se, že zákon o ochraně osobních údajů dopadá pouze na ty

případy, kdy jsou systematicky zpracovávány osobní údaje místně příslušných daňových subjektů. Naopak, všude tam, kde správce daně systematicky pracuje s osobními údaji jakýchkoliv fyzických osob, tj. vytváří různé evidence subjektů, seznamy konkrétně vybraných fyzických osob, např. dlužníků, či „daňově nespolehlivých subjektů“, či jakékoliv soubory, ve kterých jsou osobní údaje správcem daně systematicky členěny či tříděny, půjde o zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Stejně tak se bude zákon na ochranu osobních údajů vztahovat na situace, kdy správci daně poskytují systematicky členěné osobní údaje získané v daňovém řízení jiným orgánům veřejné správy.

S ohledem na skutečnost, že kasační soud dospěl k závěru, že ani vyžádání konkrétní listiny obsahující osobní údaje správcem daně v rámci dokazování, ani její založení do spisu či hodnocení její daňové relevantnosti, nečiní z tohoto postupu shromažďování či zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, nezabýval se již kasační námitkou týkající se aplikace výjimky stanovené v ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně o osobních údajů. Tato výjimka je totiž relevantní pouze ve vztahu k té činnosti správce daně, která do působnosti tohoto zákona naopak patří.

Poslední okruh námitek směřuje do nesprávného právního posouzení žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kterou se stěžovatel domáhal, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v incidenční kontrole vymezené písemností ze dne 22. 8. 2007, č.j. INSPI-4759/07.

Městský soud se jednáním žalovaného z hlediska možného zásahu v odůvodnění napadeného rozsudku blíže nezabýval, když pouze odkázal na svůj závěr, dle kterého je žalovaný orgánem oprávněným provádět u stěžovatele kontrolní činnost ve vztahu ke všem písemnostem, a proto nelze tuto kontrolní činnost považovat za nezákonný zásah.

V dalším řízení proto s ohledem na závěry uvedené v tomto rozhodnutí bude nutno posoudit, zda lze v napadeném jednání žalovaného spatřovat nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 odst. 1 s. ř. s. Pokud městský soud dojde k závěru, že shora popsané jednání žalovaného v obecné rovině charakter zásahu splňuje, je před věcným projednáním takové žaloby nutno posoudit, zda stěžovateli svědčil procesní prostředek, kterým by bylo možné brojit proti shora popsanému faktickému jednání žalovaného v rámci řízení před správními orgány, či zda jedinou možnou obranou byla žaloba dle ustanovení § 82 s. ř. s. Teprve po vyhodnocení těchto otázek může dojít k věcnému posouzení tohoto žalobního návrhu.

Z výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je nezákonný pro nesprávné právní posouzení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto zdejší soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud podle odst. 4 téhož ustanovení s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. ledna 2013

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu