

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Česká republika - Generální finanční ředitelství,** Lazarská 15/7, Praha 1 (původně Česká republika - Ministerstvo financí, Letenská 15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2010, č. j. 9 Ca 266/2009 -36,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2010, č. j. 9 Ca 266/2009 -36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Výše označeným usnesením Městský soud v Praze (dále „městský soud“) odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. INSP1-6632/08-5, tímto rozhodnutím nebylo vyhověno námitkám žalobce ze dne 21. 4. 2009 podaným proti kontrolnímu protokolu ze dne 31. 3. 2009, pořízenému v rámci kontroly, jejímž předmětem bylo dodržování povinností stanovených zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZOÚ“) v systému ADIS, spec. ustanovení § 13 odst. 4 písm. c) cit, zákona, ze kterého vyplývá, že správce údajů je v oblasti automatizovaného zpracování povinen pořizovat elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány, aby nemohlo dojít k neoprávněnému zpracování osobních údajů. O námitkách rozhodl předseda žalovaného podle ust. § 2, § 29 a § 32 ZOÚ a § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Žalobce (dále „stěžovatel“) uplatňuje kasační námitku dle ust. § 103 odst. 1 písm.e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a namítá, že městský soud učinil nesprávný závěr o povaze napadeného rozhodnutí žalovaného, když dospěl k závěru, že je zde dána kompetenční výluka dle § 70 písm. a) s. ř. s. a žalobu odmítl.

Stěžovatel uvádí, že dne 23. 11. 2008 byla u něj zahájena kontrola dodržování povinností stanovených ZOÚ v systému ADIS; tato vyústila v kontrolní protokol, který obsahoval jednak popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků dle § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole, dále obsahoval ve smyslu ust. § 40 cit. zákona také uložená opatření k nápravě: stěžovateli byla uložena povinnost upravit systém ADIS tak, aby pořizoval elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány, a to ve lhůtě 6 měsíců s tím, že stěžovatel byl povinen v této lhůtě podat žalovanému zprávu o přijatých opatřeních. Stěžovatel se závěry a s povinnostmi uloženými kontrolním protokolem nesouhlasil a uplatnil dle § 17 zákona o státní kontrole námitky; jedna námitka směřovala mimo jiné i k uloženému opatření spočívající v úpravě systému ADIS ve lhůtě 6 měsíců. Stěžovatel v této souvislosti namítal, že v systému ADIS je evidováno cca 6,5 mil daňových subjektů - fyzických osob a celkový počet uživatelů systému ADIS je 15 000, přičemž s daty pracuje téměř 13 000 přihlášených uživatelů; na vytvoření požadovaných úprav by bylo nutné vybudovat vedle systému ADIS paralelní systém, který by požadované údaje evidoval, což znamená značné finanční náklady, bylo by nutno vypsat rovněž výběrové řízení pro realizaci veřejné zakázky, apod. Provedení výše uvedeného označil ve stanovené lhůtě 6 měsíců za nereálné.

Námitkám stěžovatele nebylo ve výrokové části rozhodnutí žalovaného vyhověno, tím došlo, dle názoru stěžovatele k zásahu do jeho práv a povinností, spočívajícím v povinnosti učinit opatření k nápravě ve stanovené lhůtě. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, který odkazuje na rozsudek NSS sp. zn. 5 A 55/2001, neboť tento rozsudek na souzenou věc nedopadá, když řeší situaci, kdy z protokolu pro dotčenou osobu neplynou žádné povinnosti, které by jakýmkoli způsobem zasahovaly do práv kontrolované osoby. Tak tomu však v případě stěžovatele nyní není.

Stěžovatel považuje závěry městského soudu za nezákonné a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný písemné vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě předesílá, že v případě, že je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a

věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, zda tedy nepochybil, nezabýval-li se věcí in meritum.

Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Městský soud především nesprávně označil žalobce, kterým nemůže být Ministerstvo financí, ale pouze stát, tj. Česká republika, resp. její organizační složka, která je za ni oprávněna vystupovat (ust. § 33 odst. 2, resp. odst. 6 s. ř. s).

Městský soud rovněž pochybil, pokud dovodil, že kontrolní protokol nelze považovat za soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Dle názoru Nejvyššího správního soudu jej za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat lze, neboť v něm nebyly pouze konstatovány zjištěné nedostatky, ale stěžovateli jím byly uloženy i určité konkrétní povinnosti. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z části V. – opatření k nápravě kontrolního protokolu, není tedy zřejmé, na základě čeho městský soud dovozuje, že z napadeného rozhodnutí neplyne žádná povinnost. Kontrolní protokol, resp. následné rozhodnutí předsedy žalovaného o námitkách, jakožto přípustnému opravnému prostředku sui generis, má tedy ve vztahu ke stěžovateli v části uložených opatření vrchnostenskou povahu a lze jej proto považovat za správní rozhodnutí podřízené soudnímu přezkumu.Nelze souhlasit ani s tím, že dle městského soudu předseda žalovaného pouze vyjádřil své stanovisko k námitkám, které byly vzneseny. Rozhodnutím žalovaného nebylo námitkám vyhověno, tzn., že se nejednalo pouze o jakési vyjádření názoru, resp,. stanoviska, ale pro závěr o nevyhovění námitkám, konkr. námitce o uložené povinnosti ve stanovené lhůtě něco vykonat, musely existovat určité úvahy, na základě kterých předseda žalovaného k závěru o neopodstatněnosti námitek dospěl, tyto musí být také odůvodněny a musí být rovněž přezkoumatelné.

Jakkoli obecně, v intencích městským soudem uváděné judikatury NSS, lze souhlasit s tím, že samotný protokol z kontroly, pokud se omezí pouze na konstatování zjištěných nedostatků, aniž by bylo požadováno po kontrolovaném subjektu činit určitá opatření (nejsou mu ukládány v protokolu o kontrole konkrétní povinnosti), nepochybně nemá materiální povahu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. V projednávané věci však nelze přehlédnout fakt, že součástí předmětného kontrolního protokolu byla i část V, označená jako „opatření k nápravě“, v níž byla stěžovateli uložena konkrétní povinnost. Nelze proto bez dalšího přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost a kdy tomu tak není. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za této situace je především nutno zabývat se povahou této části kontrolního protokolu. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž např. již v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-90 (který mimo jiné byl vydán rovněž v obdobné věci městského soudu sp. zn. 5 Ca 47/2005), v němž se konstatuje: *„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 shledal kasační stížnost žalobce důvodnou, neboť žalobou napadené 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. Pokud tedy městský soud odmítl žalobu jako celek meritorně projednat, jeho rozhodnutí z hlediska zákona neobstojí a kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. stěžovatel uplatnil úspěšně. Posoudil-li tedy městský soud věc dle ust. § 70 písm. a) s. ř. s., postupoval nezákonně. Rozhodnutí o uložení opatření k nápravě, vydané dle § 40 ZOÚ, je přezkoumatelné a v této části 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.

V novém rozhodnutí, v němž je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem, rozhodne soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. července 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu