



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **JUDr. T. V.**, soudního exekutora, zastoupeného JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, zastoupenému JUDr. Martinem Vlčkem, advokátem se sídlem Anglická 4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. prosince 2006 zn. 43/06/SŘ-OSČ, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. prosince 2007, č. j. 11 Ca 53/2007 - 55,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. prosince 2007, č. j. 11 Ca 53/2007 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“ či „Úřad“) napadl v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 43/06/SŘ-OSČ, č. j. 15803/06UOOU. Uvedeným rozhodnutím zamítl předseda Úřadu rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. 43/06/SŘ-OSČ, č. j. 12084/06UOOU.

Žalobce, jakožto soudní exekutor, byl pověřen provedením exekuce vůči povinnému panu Ing. J. Ř. V rámci provádění exekuce vydal exekuční příkaz postihující spoluvlastnický podíl povinného k nemovitosti. V souvislosti s přípravou dražby tohoto

spoluvlastnického podílu vydal žalobce usnesení o ceně nemovitosti, v němž označil povinného rodným číslem, a které následně zveřejnil na svých internetových stránkách.

Stěžovatel zahájil správní řízení, v němž dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnost, kterou mu ukládá § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, čímž spáchal delikt dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. Za tento tzv. jiný správní delikt mu byla uložena pokuta ve výši 8000 Kč.

Soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že se žalobce dopustil protiprávního jednání tím, že v usnesení o ceně nemovitosti uvedl rodné číslo povinného. Žalobce je oprávněn při exekuční činnosti, při níž vykonává veřejnou moc a je de facto v pozici soudu, shromažďovat osobní údaje, jímž je i rodné číslo. Účelem zpracování rodného čísla je zajištění co nejrychlejšího a nejefektivnějšího provedení exekuce. Zpracování rodného čísla, které je identifikátorem fyzických osob v mnoha evidencích a počítačových systémech, tak slouží k vyhledávání údajů. Avšak žádné procesněprávní předpisy neukládají exekutorovi povinnost označovat osoby ve svých rozhodnutích či jiných listinách rodným číslem. Žalobce tak porušil § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., pokud bez souhlasu povinného uvedl v usnesení o ceně nemovitosti jeho rodné číslo. Soud se dále zabýval výkladem § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., přičemž dospěl k závěru, že skutková podstata uvedeného správního deliktu je formulována velmi obecně, a neumožňuje tak zjistit, co je považováno za protiprávní jednání, v čem může spočívat správní delikt, a jaký objekt je normou chráněn. Skutková podstata chrání zpracování osobních údajů pouze pro daný účel, ovšem tento účel není nikde zákonem definován. Taktéž pojem zpracování je definován toliko demonstrativním způsobem. Jelikož je dikce skutkové podstaty neurčitá, je nezbytné ji interpretovat restriktivně. Normy z oblasti správního trestání musí být natolik určité, aby jejich adresát mohl předvídat, zda jeho konkrétní jednání naplňuje skutkovou podstatu či nikoliv. Vzhledem k neurčitosti formulace skutkové podstaty zákonem nebylo možné uložit žalobci sankci. Z tohoto důvodu soud rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

Stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že skutkové podstaty správních deliktů dle zákona č. 101/2000 Sb. jsou dostatečně obsahově určité, jednoznačné pro výklad souladný se zákonem, a při jejich výkladu je třeba vycházet nanejvýše z jejich smyslu a cíle daného zákonným rámcem. Obecnost skutkových podstat se musí vztahovat k variabilitě jednání, které lze pod ně podřadit. Zákon o ochraně osobních údajů se vztahuje na veškerá zpracování osobních údajů (§ 3 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb.), proto respektuje, že účely zpracování mohou být velmi různorodé. Mohou být stanoveny v jiných zákonech anebo závislé jen na vůli zpracovatele. Formulace povinnosti dle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb. je tak široká proto, aby se mohla vztáhnout na jakékoliv zpracování osobních údajů, které je podřízeno tomuto zákonu. V konkrétních případech je nutno posoudit zvláštní právní úpravu, zda neobsahuje pravidla pro zpracování osobních údajů, zejména

rozsah a účel zpracování, povinnosti uložené zpracovateli. Při absenci těchto zvláštních ustanovení se použije obecná úprava obsažená v zákoně č. 101/2000 Sb. V napadeném rozsudku soud uvedl, že stěžovatel má volnost při posuzování dodržení povinností stanovených zákonem, ale ani přesto nemůže uložit pokutu, neboť skutková podstata je formulována příliš obecně. Tímto soud vyprázdnil právo a zákon.

Stěžovatel na závěr své stížnosti namítá, že rozsudek je nesrozumitelný, pokud v instrukci stěžovateli ohledně dalšího postupu ve věci hovoří o povinnosti podrobně zkoumat naplnění podmínek pro zajištění zboží a postupovat dle zákona č. 353/2003 Sb.

Žalobce se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

III.

Právní hodnocení věci

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud podřadil první námitku uplatněnou stěžovatelem v kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o právní posouzení otázky, zda formulace § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. umožňuje uložit sankci za protiprávní jednání. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou (viz III/b až III/d). Druhou námitku stěžovatele lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se týká nesrozumitelnosti napadeného rozsudku. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou (viz III/a).

III/a

Námitka nesrozumitelnosti rozhodnutí

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval druhou kasační námitkou spočívající v nesrozumitelnosti soudního rozhodnutí v té části, v níž soud formuluje svůj pokyn stěžovateli ohledně dalšího postupu. Nejvyšší správní soud předesílá, že k otázce nesrozumitelnosti soudního rozhodnutí se podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130 (dostupný na www.nssoud.cz). Rozhodnutí městského soudu obsahuje základní zákonné náležitosti včetně označení věci a jednoznačně formulovaný výrok. Soud v odůvodnění, které koresponduje s výrokem rozsudku, prezentuje své právní názory dostatečným způsobem, a tyto jsou srozumitelné. Je nepochybné, že část odůvodnění, kterou napadá stěžovatel pro nesrozumitelnost, nesouvisí s projednávanou věcí a do textu rozsudku se vloudila pravděpodobně písařskou chybou. Nic to však nemění na závěru, že soud jasně a srozumitelně vyjádřil svůj právní názor, že za danou skutkovou podstatu nelze s ohledem na její neurčitost uložit sankci. Stěžovatelem uváděná částečná nesrozumitelnost odůvodnění tak nemá vliv na srozumitelnost rozhodnutí jako celku. Druhá kasační námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

III/b

Účel zpracování rodného čísla exekutory

Při vypořádání se s první námitkou Nejvyšší správní soud nejprve provedl analýzu relevantních právních předpisů upravujících zpracování osobních údajů (rodného čísla) exekutory. Základním právním předpisem ve vztahu k rodným číslům je zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Tento zákon stanoví v § 13b, že Ministerstvo vnitra vede registr rodných čísel (včetně údaje o přidělení čísla konkrétní osobě), který je součástí informačního systému evidence obyvatel. Údaje z informačního systému evidence obyvatel se poskytují pouze v nezbytném rozsahu za dodržení podmínek dle zákona o evidenci obyvatel či zvláštního zákona. Subjekt, který takto údaje získá, je nesmí shromažďovat, předávat a využívat mimo působnost daného předpisu (§ 8 odst. 1 a 2). Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, který v § 33a stanoví, že exekutoři mají prostřednictvím Exekutorské komory České republiky přístup k údajům z informačního systému evidence obyvatelstva a registru rodných čísel, ovšem jen pro potřeby provedení exekuce. Dle § 13c zákona o evidenci obyvatel mohou užívat rodná čísla bez souhlasu jejich nositelů mimo jiné soudy při výkonu činnosti v rámci své působnosti stanovené zákonem. Je nepochybné, že exekutoři při výkonu části svých oprávnění vykonávají veřejnou moc a ocitají se tak v pozici orgánu soudní povahy, pročez mohou využívat osobní údaje včetně rodných čísel z informačních systémů veřejné správy ve stejném rozsahu jako soudy. Účelem využití a zpracování údajů z informačního systému evidence obyvatel je podle § 33a exekučního řádu provedení exekuce (viz odst. 1 citovaného ustanovení).

Rodné číslo je v mnoha informačních systémech veřejné správy, ale též soukromých osob, které zpracovávají rodné číslo se souhlasem jeho nositele, identifikátorem dané osoby. Prostřednictvím rodného čísla tak lze vyhledávat v těchto informačních systémech a evidencích záznamy vztahující se k dané osobě (přehled vlastnictví k nemovitostem v katastru nemovitostí, účast v obchodních společnostech dle obchodního rejstříku, údaje z evidence daní vedené správcem daně, přehled účtů a finančních produktů vedených finančními institucemi, majetkové účty v evidenci investičních nástrojů vedené dle zákona o podnikání na kapitálovém trhu atd.). Smyslem poskytnutí rodného čísla osoby, na jejíž majetek byla prohlášena exekuce, je umožnit vyšetření majetkové situace povinného exekutorem. Exekutor tak využívá znalost rodného čísla při podávání žádostí o součinnost dle § 33 exekučního řádu.

Pokud však exekutor rozhoduje formou exekučních příkazů, usnesení (dražební vyhlášky, usnesení o ceně nemovitosti atd.), je potřeba tyto úkony posuzovat dle občanského soudního řádu, který se na tato rozhodnutí přiměřeně použije, samozřejmě nestanoví-li exekuční řád jinak (§ 52 exekučního řádu). Náležitosti písemného vyhotovení exekučního příkazu stanoví § 48 exekučního řádu. Zde by použití rodného čísla přicházelo v úvahu pouze k označení účastníků (§ 48 písm. d)). Podle ustanovení § 254 o. s. ř. se při výkonu rozhodnutí postupuje dle předchozích částí občanského soudního řádu, přičemž se vždy rozhoduje usnesením. Formální požadavky kladené na vyhotovení usnesení jsou upraveny za použití odkazu § 167 odst. 2 o. s. ř. v příslušném ustanovení o obsahových náležitostech písemného vyhotovení rozsudku (§ 157 odst. 1). V usnesení (tedy i rozhodnutí exekutora) se má uvést přesné označení účastníků a je-li to možné, i jejich datum narození (identifikační číslo). Návrh na zahájení řízení musí dle § 79 odst. 1 o. s. ř. obsahovat jméno, příjmení a bydliště účastníků. V případě fyzické osoby podnikatele musí

návrh obsahovat též identifikační číslo, popř. další údaje potřebné k identifikaci účastníka. Lze tak přisvědčit stěžovateli i městskému soudu, že rodné číslo neslouží k identifikaci účastníka řízení v rozhodnutích vydávaných při provádění exekuce, neboť žádný procesní předpis tuto povinnost nestanoví, ani užití této varianty nenaznačuje.

Lze tedy shrnout, že účelem zpracování rodného čísla exekutory ve smyslu § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je získávání informací ohledně povinného od třetích osob v rámci součinnosti, nikoliv označení povinného v rozhodnutích vydávaných exekutorem.

III/c Formulace skutkové podstaty

Odpovědnost za tzv. jiné správní delikty podnikatelů je zpravidla odpovědností objektivní, tj. nezávislou na zavinění pachatele správního deliktu. Skutková podstata se tak skládá pouze ze tří prvků, kterými jsou subjekt, objekt a objektivní stránka. Stěžovatel ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobce spáchal správní delikt dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. (ve znění počínaje 1. lednem 2005), tedy že „*právnícká osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů se jako správce nebo zpracovatel dopustí správního deliktu tím, že při zpracování osobních údajů shromažďuje nebo zpracovává osobní údaje v rozsahu nebo způsobem, který neodpovídá stanovenému účelu [§ 5 odst. 1 písm. d), f) až h)].*“

Otázka subjektu nevzbuzuje v tomto případě žádných pochyb, neboť exekutor je fyzickou osobou podnikající na základě zvláštního zákona, kterým je zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád. Zároveň se jedná o zpracovatele osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb. Může se tak dopustit správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c). Objektem správního deliktu je ochrana před neoprávněným nakládáním s osobními údaji, v širším slova smyslu ochrana před neoprávněnými zásahy do soukromí jednotlivců (§ 1 zákona č. 101/2000 Sb.).

Objektivní stránka se skládá z protiprávního jednání, škodlivého následku a příčinné souvislosti mezi nimi. Zákonná definice objektivní stránky deliktu a její interpretace je také předmětem právního sporu mezi stěžovatelem a městským soudem.

Protiprávním jednáním ve smyslu § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. je takové jednání, kterým pachatel správního deliktu shromažďuje údaje mimo stanovený účel anebo v rozsahu neodpovídajícím účelu, nebo zpracovává osobní údaje k jinému účelu, než ke kterému byly shromážděny, nebo shromažďuje údaje pod záminkou jiného účelu či činnosti, nebo sdružuje údaje získané k rozdílným účelům. Pro tento správní delikt je tak charakteristické, že směřuje k tomu, aby údaje byly zpracovány v souladu se stanoveným účelem. Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, dle něhož je tato skutková podstata (znak protiprávního jednání) formulována příliš obecně, takže neumožňuje dopředu posoudit, jaké jednání se považuje za protiprávní. Účel zpracovávání údajů je povinen každý subjekt si stanovit sám [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.], popř. jej stanoví zákon, jako je tomu v případě činnosti exekutorů (viz bod III/b). Každý subjekt, který zpracovává osobní údaje, si tudíž má být vědom účelu, proč tak činí.

Zákon o ochraně osobních údajů stanoví, které činnosti se považují za zpracovávání osobních údajů [§ 4 písm. e)]. Zpracováním se rozumí jakákoliv systematicky prováděná operace s osobními údaji, kterou provádí správce nebo zpracovatel. Následně uvedený demonstrativní výčet konkrétních operací doplňuje předchozí definici. V žádném případě nelze říci, že zákon nestanoví určitým způsobem, co se za zpracování osobních údajů považuje. V případě exekuční činnosti tak bude zpravidla docházet ke zpracování rodných čísel v podobě jejich systematického vyhledávání (každého povinného a dalších osob), ukládání na nosiče informací, používání (v rámci součinnosti s třetími osobami), uchovávání v exekutorských spisech. Jestliže tedy žalobce označil povinného rodným číslem v usnesení o ceně nemovitosti, šířil tak údaj o rodném čísle dále (minimálně směrem k oprávněnému a třetím osobám, které se mohou s usnesením umístěným na internetových stránkách běžně seznámit), tj. zpracoval osobní údaj. Toto zpracování rodného čísla však vykročilo z mezí účelu, pro nějž smí žalobce údaje o rodném čísle zpracovávat. Tímto se žalobce dopustil protiprávního jednání ve smyslu předmětné skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu.

Škodlivým následkem se rozumí zásah vůči chráněnému zájmu, objektu. V uvedeném případě došlo k porušení tohoto zájmu v podobě neoprávněného zpracování osobního údaje. Mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem existuje příčinná souvislost, neboť právě předmětným protiprávním jednáním došlo k výše uvedenému škodlivému následku.

III/d

Nejvyšší správní soud sdílí názor stěžovatele, že působí velmi rozporně, a je jen obtížně srozumitelné, pokud městský soud došel k závěru, že žalobce porušil povinnosti stanovené § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., avšak zároveň uzavřel, že „vzhledem k formulaci skutkové podstaty správního deliktu“ nelze pokutu uložit. Jak vyplývá z výše podaného výkladu, jsou povinnosti stanovené zpracovateli osobních údajů jednoznačné a zjiitelné z příslušných zákonných ustanovení. Učiní-li soud závěr, že jednání žalobce bylo protiprávní, pak nelze jen s poukazem na údajnou neurčitost hypotézy normy stanovící skutkovou podstatu správního deliktu dospět k závěru, že odpovědnost za správní delikt dána není.

Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 - 33 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „[m]á-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“, pak jedním ze základních požadavků, který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání, je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákoného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně

závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil. Jinými slovy: existenci správního deliktu lze správním orgánem konstatovat a konkrétní subjekt lze za spáchání takového správního deliktu postihnout toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které jsou podávány z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně, přitom nanejvýš lze připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákonném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem zákonem stanovený rámec nepřekračujícím.“ (zvýraznění doplněno).

Nejvyšší správní soud potvrzuje správnost citovaného právního názoru a navíc zdůrazňuje, že v souzené věci jsou všechny povinnosti uloženy zpracovateli zákonem, nikoliv podzákonným předpisem, jak ostatně vyplývá ze shora provedené analýzy. Jestliže městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvádí, že účel zpracování údajů exekutorem není uveden zákonem, pak s ním lze souhlasit pouze potud, že není uveden v zákoně č. 101/2000 Sb., nýbrž v exekučním řádu. Prvky skutkové podstaty však nemusí být podrobně rozpracovány vždy v jednom zákoně (viz např. blanketové skutkové podstaty dle trestního zákona), nýbrž normy zachycující tyto prvky musí mít sílu zákona (viz citovaný judikát NSS).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud v posuzované kauze porušil vázanost soudce zákonem a princip *Iura novit curia*, když v podstatě dovedl neaplikovatelnost § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. pro jeho neurčitost. Soudce má však při aplikaci zákona toliko možnost relevantní ustanovení zákona na danou situaci aplikovat, nikoliv v podstatě svévolně rozhodnout o neaplikaci právního předpisu pro jeho údajnou neurčitost. Pouze v případě, že míra neurčitosti zákona podle názoru soudce dosáhne takové povahy, že může založit protiústavnost, musí soudce postupovat ve smyslu čl. 95 odst. 2 a věc předložit Ústavnímu soudu; jak ovšem Nejvyšší správní soud shora dovedl, k takovému postupu není v tomto případě důvod. Soudce však v žádném případě nemůže dospět k závěru, že určité zákonné ustanovení je neurčité, a na věc jej jen proto neaplikovat: takovýto postup, označený stěžovatelem poněkud expresivně jako „vyprázdňení práva“, je klasickou ukázkou porušení zásady, podle níž soud zná právo.

První kasační námitka je tedy důvodná.

IV. Závěr

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud pochybil, pokud skutkovou podstatu tzv. jiného správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. považuje za příliš obecně formulovanou, pročez podle městského soudu stěžovatel nemohl podle ní uložit žalobci sankci.

Kasační stížnost je důvodná, a Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. července 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda
senátu