

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Hynka Baňoucha v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 7 Ca 229/2009 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 7 Ca 229/2009 - 28, **s e z r u š u j e**.
- II. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 2. 7. 2009, č. j. INSP1-0172/09-16, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 2. 7. 2009, č. j. INSP1-0172/09-16 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl zamítnut rozklad žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 13. 3. 2009 zn. INSP1-0172/09-8, kterým byla žalobci jako správci osobních údajů za porušení povinnosti stanovené v § 5 odst. 1 písm. e) a h) a v § 9 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), tedy povinnosti uchovávat osobní údaje pouze po dobu, která je nezbytná k účelu jejich zpracování, povinnosti nesdružovat osobní údaje, které byly získány k rozdílným účelům a povinnosti zpracovávat osobní údaje se souhlasem subjektu údajů a bez tohoto souhlasu pouze na

základě výjimek podle § 9 písm. b) až i) zákona o ochraně osobních údajů, v souvislosti se zpracováním osobních údajů 17454 osob dotčených prováděním výzkumu zaměřeného na další vývoj mladých lidí po opuštění školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy (na základě usnesení vlády České republiky č. 795 ze dne 25. 8. 2004), tedy za zpracovávání údajů o odsouzení těchto osob za jimi spáchané trestné činy bez jejich souhlasu, za spojení uvedených údajů získaných ze zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy do jediného souboru a dále za uchovávání těchto údajů spolu s dalšími osobními údaji získanými z obcí s rozšířenou působností i poté, co byl výstup z výzkumu předložen vládě České republiky; za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 45000 Kč a uložena povinnost nahradit náklady řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že prvostupňový orgán zjistil, že žalobce prostřednictvím vzorového dotazníku shromáždil 13 typů údajů o 17454 osobách, které do nabytí zletilosti pobývaly ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a odešly z nich v letech 1995 – 2004. Údaje byly shromažďovány v rozsahu rodné číslo, pohlaví, věk při umístění do ústavní péče, typ nařízeného opatření, typ ústavu, délka pobytu v zařízení včetně smluvního pobytu, věk při odchodu, důvod odchodu, prostředí, do kterého dotčená osoba odešla, počet krátkodobých útěků, počet dlouhodobých útěků, počet dní na krátkodobém útěku, počet dní na dlouhodobém útěku, číselné označení diagnostického ústavu, jehož pracovníkem byla shromažďovaná data sebrána. Tato data byla žalobcem spojena do jednoho souboru, z něž oddělil soubor rodných čísel, který předal Policii České republiky k doplnění údajů o trestné činnosti dotčených osob; Policie žalobci předala kompaktní disk, na kterém již nebyla rodná čísla, nicméně zde byla ponechána pořadová čísla, ke kterým byly přiřazeny údaje o trestné činnosti a o vyhlášení pátrání týkající se dotčených osob. Žalobce dále získával osobní údaje dotčených osob od obcí s rozšířenou působností; tyto údaje však nebyly ve výzkumu využity, ale zůstaly uchovány u žalobce. Při provádění výzkumu účastník řízení nevyžadoval souhlas se zpracováním osobních údajů od subjektů údajů, kterých se výzkum týkal. V rámci prováděného výzkumu došlo k porovnávání dat v různých kombinacích a křížovými metodami byly zjišťovány vazby mezi těmito údaji, přičemž výsledný zkompileovaný soubor byl uložen u žalobce. K námitce žalobce, že výzkum byl se žalovaným konzultován, žalovaný uvedl, že již v roce 2005 byl informován o tom, že navrhovaný projekt v nově upravené podobě nesplňuje požadavky podle zákona o ochraně osobních údajů, přičemž následně žalovaný doporučoval zvážit jiný postup. Žalovaný proto byl přesvědčen, že žalobce nepostupoval v souladu s vyjádřením v roce 2004, které nadto bylo vydáno na základě neúplných a následně pozměněných parametrů výzkumu. Žalovaný postup žalobce nikdy neodsouhlasil. K aplikaci výjimky dle § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů se dostatečně vyjádřil správní orgán prvního stupně, byť se odchýlil od závěru kontrolního protokolu, avšak tento postup náležitě odůvodnil. V rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu ze dne 29. 9. 2008 se žalovaný k této otázce nevyjadřoval, neboť tato věc nebyla předmětem námitek. Citovaná výjimka se na daný případ nemůže vztahovat, protože zákon č. 2/1969 Sb., kterého se dovolává žalobce, obecně stanoví oblasti, pro které je účastník řízení ústředním orgánem státní správy. Dovožovat z tohoto předpisu oprávnění zpracovávat osobní údaje je neopodstatněné, když takové zpracování by nemohlo naplnit jeden ze základních principů ochrany osobních údajů. Obecná ustanovení tohoto zákona nezakládají oprávnění ke zpracování osobních údajů způsobem, který byl zjištěn v souvislosti s realizací předmětného výzkumného projektu. Ve vztahu k výjimce podle ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně osobních

pokračování

údajů žalovaný zaujal totožné stanovisko, tedy požadoval zachovat princip nezbytnosti. Žalobci tedy nesvědčí zákonné zmocnění provádět prevenci trestné činnosti prostřednictvím zpracování osobních údajů, přičemž obecná ustanovení o koordinační roli účastníka řízení neshledal žalovaný dostačující. Výjimky z působnosti zákona o ochraně osobních údajů totiž musejí být vykládány restriktivně. Aplikace zákonné výjimky na předmětné zpracování osobních údajů v rámci výzkumu by způsobila nedůvodné snížení úrovně ochrany osobních údajů. Zabývat se časovou působností aplikace právní normy podle ustanovení § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů je nadbytečné, protože předmětné ustanovení nemohlo být v dané věci použito. K námitce žalobce, že Policii předal anonymní údaje, z nichž není možné zpětně určit konkrétní osoby, žalovaný vysvětlil, že za osobní údaj je nutno považovat každou informaci týkající se fyzické osoby, která je na základě těchto údajů přímo identifikovaná anebo za pomoci dalších dostupných údajů potenciálně identifikovatelná (určitelná). Za podstatné žalovaný považoval to, že na základě kombinace všech dat shromážděných žalobcem lze konkrétní osoby identifikovat, přičemž dále poukázal na to, že v důsledku odstranění rodných čísel a využitím kódů pro jednotlivé kategorie dat nelze považovat soubor informací žalobce za anonymní údaje. Kombinace všech shromážděných a sdružených údajů je pro dotčenou osobu natolik specifická, že již sama o sobě může vést k identifikaci, a to i s ohledem na to, že součástí výsledného souboru jsou i kódy jednotlivých zařízení, v nichž sledované osoby pobývaly, což dále omezuje okruh osob a výrazně usnadňuje jejich identifikaci. Usnadnění identifikace rovněž způsobuje ponechání stejných pořadových čísel jednotlivých osob. Účelem zpracování bylo původně provedení daného výzkumu a vyhotovení závěrečné zprávy, tudíž žalobce mohl tyto výsledky uchovat pouze do doby, než byly výsledky výzkumu předloženy vládě České republiky. Zpracování za účelem další vědecké analýzy bylo deklarováno až ex post, což je v rozporu s § 5 odst. 1 písm. a) a e), případně f) zákona o ochraně osobních údajů. Zpracovávat informace k jinému účelu, než ke kterému byly shromážděny, lze jen při naplnění výjimky dle § 3 odst. 6 a § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, nebo jen po udělení souhlasu dotčeného subjektu, což se v daném případě nestalo. Při případném uchování osobních údajů pro vědecké účely by nadto byla nezbytná anonymizace osobních údajů. Žalovaný byl přesvědčen, že za předmětné jednání může být žalobce potrestán, protože byl jako státní orgán správcem osobních údajů, který má povinnost zákon respektovat. Žalovaný nemohl souhlasit s tím, aby státní správa byla vyňata z povinností podle zákona o ochraně osobních údajů, neboť k tomu by vedla argumentace žalobce, že se nemohl dopustit vytýkaného protiprávního jednání s ohledem na to, že není právnickou osobou ani fyzickou osobou podnikající podle zvláštních předpisů.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 12. 8. 2009, v níž tvrdil, že provedl výzkumný projekt v součinnosti s dalšími dotčenými subjekty na základě usnesení vlády č. 795 ze dne 25. 8. 2004, jehož cílem bylo získání poznatků, jakým způsobem ovlivňuje institucionální péče vstup mladých lidí do běžného života a zda má vliv na jejich kriminální kariéru. Na základě výsledků výzkumu byla přijata příslušná opatření v oblasti prevence kriminality vymezené skupiny obyvatel; žalobkyně proto tvrdila, že se v daném případě jednalo o agendu předcházení trestné činnosti v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb., podle něhož je žalobce ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, kam patří i prevence kriminality zahrnující veškeré aktivity zaměřené na ovlivňování kriminogenních faktorů a na potenciální i faktické

pachatele trestné činnosti. Ustanovení § 22 citovaného zákona nadto žalobci ukládá zkoumat společenskou problematiku v okruhu jeho působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek. Žalobce proto byl přesvědčen, že uvedeným výzkumem pouze plnil povinnosti vyplývající ze zákona č. 2/1969 Sb., a to v oblasti předcházení trestné činnosti vymezené skupiny osob, a je na něj aplikovatelná výjimka podle ustanovení § 3 odst. 6 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů a podle § 9 písm. i) téhož předpisu. K aplikaci ustanovení § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů žalobce uvedl, že je sice účinné teprve od 12. 7. 2007, avšak i přesto by mělo být aplikováno s ohledem na zásadu, že pozdějšího předpisu se použije tehdy, je-li to pro pachatele výhodnější. K argumentaci žalovaného, že se žalobce nemůže dovolávat zákona č. 2/1969 Sb., protože není uveden v poznámce pod čarou, uvedl, že poznámka pod čarou nemá normativní charakter, pouze je demonstrativním ukazatelem pro výklad příslušného ustanovení zákona. Žalobce dále popsal, že nejprve shromáždil údaje o dotčených osobách z diagnostických ústavů, včetně rodného čísla těchto osob, které uspořádal do jednoho souboru, z něhož oddělil rodná čísla a přiřadil pořadová čísla. Tento soubor rodných čísel s přiřazenými pořadovými čísly předložil Policii k doplnění údajů o případné trestné činnosti těchto osob a jejich útěcích ze zařízení. Po doplnění uvedených údajů Policie soubor rodných čísel zlikvidovala a žalobci předala zpět anonymní soubor pořadových čísel s doplněnými údaji podle jeho požadavku, s nimiž bylo v rámci výzkumu dále pracováno a které byly přiřazeny do zkompilevaného souboru údajů. Žalobci tedy nebyly ze strany Policie předány citlivé osobní údaje, ale údaje anonymní, statistické, podle nichž nelze dotčené osoby jako subjekty údajů zpětně přímo ani nepřímo identifikovat. Žalobce byl přesvědčen, že s ohledem na velké množství osob je nelze zpět identifikovat, když neexistuje možnost, jak tyto údaje přiřadit ke konkrétnímu zařízení, neboť příslušný soubor obsahující údaje o těchto zařízeních byl v průběhu průzkumu zlikvidován. Žalobce tvrdil, že postupoval v souladu s původními závěry, které byly konzultovány se žalovaným; byť v průběhu výzkumu navrhoval změny, které ale nebyly žalovaným přijaty. Žalovaný proto měl porušit legitimní očekávání žalobce, neboť nepostupoval v souladu se svým dopisem z 2. 11. 2004. Žalovaný postupoval v rozporu s touto zásadou i s ohledem na to, že k jiným závěrům ohledně protiprávnosti vytýkaného jednání dospěl v kontrolním protokolu ze dne 7. 4. 2008 a v rozhodnutí o námitkách ze dne 29. 9. 2008. Žalobce nadto údaje uchovával pouze po nezbytnou dobu, neboť je uchoval pro vědecké účely, když údaje byly anonymizovány, přičemž budou podrobeny analýze v rámci výzkumného projektu realizovaného kompetentními útvary veřejné správy. Žalobce proto navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 11. 12. 2009, v němž uvedl, že žalobce pouze opakuje argumenty uplatněné ve správním řízení, s nimiž se žalovaný dostatečně vypořádal. Žalovaný odmítl, že by na daný případ dopadal zákon č. 2/1969 Sb., neboť obsahuje jen vágní zmocnění k metodické činnosti, tudíž neopravňoval žalobce k vytýkanému jednání, neboť zde chybí dodržení principu nezbytnosti. Zákonné zmocnění by podle žalovaného muselo být výslovné. Obecné, koncepční či analytické činnosti lze nadto vykonávat zásadně na základě statistických a anonymních dat. Vytváření nejrůznějších evidencí osob na centrální úrovni pod záminkou vytváření koncepcí či analýz žalovaný hodnotí jako jedno z nejvýznamnějších rizik pro ochranu soukromí. Smyslem výjimky dle § 3 odst. 6 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů je vyloučení některých ustanovení tohoto zákona, jejichž uplatnění by při stíhání konkrétních

pokračování

trestných činů příslušnými orgány bylo nedůvodné či nerealizovatelné, nikoli vynětí zpracování osobních údajů v rámci koncepčních, analytických či metodických činností z působnosti tohoto zákona. Podle § 3 odst. 6 tohoto předpisu lze výjimky uplatnit pouze tam, kde zvláštní zákon upravuje podmínky zpracování osobních údajů odlišně; nikoli tam, kde žádná odlišná úprava neexistuje, protože takový předpis nakládání s osobními údaji nepředpokládá. Použití výjimky podle § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů není možné, je proto nadbytečné zabývat se jeho temporálními účinky. Žalovaný souhlasí s tím, že poznámky pod čarou nemají normativní charakter, jsou pro něj pouze dalším argumentem směřujícím k závěru, že ustanovení § 3 odst. 6 a § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů se nevztahují na obecnou metodickou a koncepční činnost žalobce, ale na typově zcela odlišnou činnost spočívající v předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů orgány činnými v trestním řízení. K námitkám ohledně anonymizace osobních údajů žalovaný poukázal na to, že posuzoval postup žalobce a především charakter údajů sdružených do výsledného souboru, přičemž dospěl k závěru, že nezpracovával anonymní údaje. Na údaje původně žalobci předané Policií a sdružené s ostatními shromážděnými daty do výsledného souboru pohlíží jako na údaje osobní, resp. citlivé. Pro vyhodnocení údaje jako osobního je pak nepodstatné, zda osoba je identifikovatelná s kteroukoli třetí osobou, nebo zda ji může identifikovat pouze určitý okruh osob, protože postačí možnost identifikace (určitelnost). Shromáždění většího množství osobních údajů, nadto sdružením z několika zdrojů, je nutné vždy hodnotit jako přinejmenším potenciálně stejně rizikové jako zpracování dat v menším rozsahu. Identifikace dotčených osob je možná díky jedinečné kombinaci informací, které o nich byly žalobcem sdruženy, a to mj. pod neměnným pořadovým číslem, přičemž součástí těchto dat jsou také kódy zařízení, v nichž osoby pobývaly (čímž se podstatně snižuje okruh možných dotčených osob a současně se výrazně zvyšuje jejich identifikovatelnost). K tvrzení, že seznam zařízení s přiřazením jejich kódu byl zničen, nebyl žalobcem dříve uplatněn, nadto jej žalovaný považuje za nevěrohodné, protože o výzkum byl projeven zájem zejména též s ohledem na určení konkrétních problematických zařízení. Žalovaný dále poukazuje na to, že žalobce dále disponuje souborem dat od starostů obcí s rozšířenou působností, který v kombinaci s výsledným souborem vede k další identifikovatelnosti dotčených osob. Žalovaný nepopíral, že dopisem z 2. 11. 2004 souhlasil s prvotním záměrem výzkumu, ale pouze za dodržení určitých podmínek, a to pokud jediným osobním údajem, který bude využíván k provedení předmětného výzkumu, bude rodné číslo, které však již nesmí být součástí zpracované výsledné zprávy. Žalovaný se kladně vyjádřil pouze k využití rodného čísla pro účely provedení předvýzkumu a nezakládá se proto na pravdě, že žalobce postupoval pouze v souladu s tímto sdělením. Žalovaný nadto poukázal na to, že jím poskytovaná sdělení jsou limitovaná rozsahem informací sdělených správcem, nelze proto vyloučit, že na základě kontroly bude zaujat jiný názor. Nezpochybil, že rozhodnutí vydané ve správním řízení se liší od závěrů uvedených v kontorním protokolu, což dle jeho přesvědčení není vzhledem k odlišnosti procesů v rozporu s procesními normami. V rozhodnutí o námitkách se nadto k otázce aplikace § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů nevyjadřoval. Splnění povinnosti stanovené § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů je nutné hodnotit z hlediska účelu zpracování, který je každý správce osobních údajů povinen stanovit ještě před zahájením zpracování údajů. Účelem předmětného výzkumu bylo získání určitých poznatků o kriminalitě mladých lidí po opuštění zařízení a následné předložení výstupu z tohoto výzkumu vládě. Zpracování těchto osobních údajů za účelem další vědecké analýzy bylo

deklarováno až ex post. Další uchování shromážděných dat k novému účelu tedy odporuje povinnosti podle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. V souladu s tímto ustanovením nadto lze pro vědecké účely využít pouze anonymizované údaje, žalobce však i po ukončení výzkumu uchovával všechna shromážděná data ve výsledném souboru v původní podobě a uchovávané údaje tedy nebyly anonymní. Žalovaný proto navrhoval zamítnutí žaloby.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 6. 2013, č. j. 7 Ca 229/2009 - 28, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že v průběhu výzkumu byla shromážděna rodná čísla uživatelů diagnostických ústavů, do doby přiřazení pořadových čísel a oddělení rodných čísel tak žalobce zpracovával osobní údaje (rodné číslo) ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů; údaje o trestné činnosti (citlivé údaje) k rodným číslům již přiřazovala Policie, která následně žalobci poskytla údaje o trestné činnosti v souvislosti s pořadovým číslem, nikoli původním rodným číslem. S pořadovým číslem však nadále byly spojeny údaje (pohlaví, věk při umístění do ústavní péče i při odchodu, typ nařízeného opatření, počet útěků, číselné označení diagnostického ústavu a kódy obcí), jimiž lze dotčené osoby identifikovat alespoň nepřímo na základě více prvků specifických pro jeho identitu. Žalobce v posuzovaném období disponoval porovnávacím seznamem, který umožňoval přiřadit číslo obce k jejímu názvu a tím identifikovat příslušné zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy. Soud poukázal na to, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy mělo o výzkum zájem z důvodu identifikace „problémového zařízení“. Pomocí identifikace výchovného zařízení a zbývajících údajů o osobě není vyloučena její identifikace osobami, které jsou obeznámeny se situací v předmětném zařízení. Množství dotčených osob nepovažuje městský soud za určující kritérium (ne)určitelnosti subjektu, jestliže celkové množství osob je dále rozčleněno na další menší celky v podobě výchovných zařízení. Žalovaný v tomto směru správně poukázal na skutečnost, že v určitém roce opustila určitý ústav pouze jediná dívka ve věku šestnácti let. Při znalosti poměrů v daném zařízení tak není podle městského soudu vyloučeno její ztotožnění. Provádění výzkumu zaměřeného na vývoj mladých lidí po opuštění výchovných zařízení, jehož součástí je sledování jejich chování po dobu pobytu v těchto zařízeních, nepovažoval městský soud za předcházení trestné činnosti ve smyslu § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů, neboť účelem zákonné výjimky z ochrany osobních citlivých údajů je faktické předcházení konkrétní, jakkoli případně latentní trestné činnosti, jak vyplývá z důvodové zprávy k novelizaci tohoto ustanovení. Účelem této výjimky tedy zcela jistě nebylo umožnit zpracování citlivých údajů v rámci zpracování jakkoli z hlediska trestní prevence zajímavých výzkumů. Výklad tohoto ustanovení zastávaný žalobcem považoval městský soud za extenzivní. Námitky žalobce ohledně nutnosti zohlednění pozdější pro pachatele výhodnější úpravy neshledal městský soud důvodnými, protože žalobce se nemohl výjimky podle ustanovení § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů důvodně dovolávat. Z obdobných důvodů městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, že zpracoval osobní údaje v souladu s ustanovením § 3 odst. 6 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů, protože i toto ustanovení míří pouze na faktické předcházení konkrétní, jakkoli případně latentní trestné činnosti. Demonstrativní výčet zákonných předpisů odpovídající faktickému předcházení trestné činnosti v poznámce pod čarou vylučuje použití zákona č. 2/1969 Sb., který městský soud považuje v tomto směru za velmi obecný bez vymezení konkrétní činnosti, se kterou by pro svou povahu bylo spojeno zpracovávání osobních (citlivých) údajů, tudíž je vyloučena také

pokračování

následná korekce principem nezbytnosti. Pokud zákonodárce ponechal na určitém uvážení správce, zda zpracování osobních dat je nezbytné, lze z toho dovodit, že nehodlal omezit zpracování dat pouze na výslovně uvedenou zákonnou povinnost správce ke zpracování osobních (citlivých) dat. Okruh činností správce je tak dle zákona o ochraně osobních údajů širší, než explicitně stanovená povinnost zpracování osobních dat. Požadavek výslovnosti je podle městského soudu splněn i tehdy, pokud zákon ukládá výslovně správci povinnost, jež sama o sobě bez dalších pochybností implicitně zahrnuje zpracování osobních (citlivých) dat. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu městský soud uvedl, že k dotčení práva na informační sebeurčení může dojít pouze na základě zákona, nikoli usnesením vlády. Zákon č. 2/1969 Sb. nepovažoval městský soud v tomto ohledu za dostatečně určitý. Jelikož řízení o kontrole a o správním deliktu jsou na sobě nezávislá, vyloučil městský soud aplikovatelnost zásady předvídatelnosti rozhodování ve smyslu neexistence nedůvodných rozdílů rozhodování, protože není možné stanovit konečné rozhodnutí již na počátku správního řízení. V rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu se žalovaný k aplikaci § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů nevyjádřil, pouze konstatoval závěry inspektorky. Předchozí stanoviska žalovaného nebyla závazná. Tato stanoviska však mohla u žalobce založit legitimní očekávání, které mělo být zohledněno při rozhodování o trestu; v tomto směru však žalobce ničeho nenamítal. Nadto v době vydání předchozích stanovisek žalovaný neměl shromážděny veškeré podklady, když se žalobce v mezidobí dotazoval na další skutečnosti. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce přehlíží skutečnost, že mu je vytýkáno konečné zpracování údajů umožňující přiřazení citlivých údajů ke konkrétnímu subjektu. Žalovaný nadto stanoviskem ze dne 7. 6. 2006 projevil nesouhlas se zpracováním osobních údajů při provádění výzkumu, tudíž toto stanovisko vylučuje legitimní očekávání žalobce ve smyslu legality jeho postupu. Účelem předmětného výzkumu bylo získání poznatků o kriminalitě mladých lidí po opuštění zařízení a následně předložení výstupu z tohoto výzkumu vládě; zpracování osobních údajů za účelem další vědecké analýzy bylo deklarováno ex post, což odporuje povinnosti podle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Žalobce nesplnil tam uvedenou podmínku, neboť údaje neanonymizoval. Předmětem činnosti žalobce nadto není oblast vědeckého bádání. Výluka dle § 5 odst. 1 písm. e) věta druhá zákona o ochraně osobních údajů se podle závěru městského soudu týká pouze správce, který uchovává osobní údaje z důvodu své vlastní vědecké činnosti, nikoli z důvodu případného využití pro vědeckou činnost neurčeného subjektu.

[5] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 7 Ca 229/2009 - 28, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 9. 9. 2013, ve které uvedl, že napadá rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně posoudil otázku legitimního očekávání založeného postupem žalovaného, neboť stěžovatel od počátku vždy postupoval v souladu s metodikou odsouhlasenou žalovaným. Stěžovatel proto měl na základě stanoviska žalovaného z listopadu 2004 legitimní očekávání o tom, že postupuje v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů. Pokud městský soud napadené rozhodnutí nezrušil na základě jeho rozporu s legitimním očekáváním stěžovatele, nesprávně interpretoval ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Ze stejného důvodu stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že závěry žalovaného přijaté při kontrolní činnosti jsou z hlediska legitimního očekávání účastníka irelevantní, zvláště když soud v jiné části svého rozsudku dospěl k opačnému

závěru. Byť soud rozlišil mezi kontrolní činností a řízením o správním deliktu, na stěžovatele jeho argumentace vyvolává dojem provázanosti obou postupů, protože pokud uvedl, že účelem kontroly není právní posouzení věci, nýbrž zjištění, zda jednání naplnilo znaky deliktního jednání, jedná se dle stěžovatele o popis téhož. Pokud správní orgán něco nejprve aprobejuje, ač následně v sankčním rozhodnutí dospěje k opačnému závěru, jedná se o porušení zásady legitimního očekávání. Stěžovatel byl přesvědčen, že pokud měl předseda žalovaného jiný názor než prvostupňový orgán, měl respektovat legitimní očekávání účastníka a prvostupňové rozhodnutí zrušit. Stěžovatel setrval na svém stanovisku, že při provádění průzkumu zpracovával osobní údaje v souladu s § 3 odst. 6 písm. d), § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů. Provádění výzkumu zaměřeného na vývoj mladých lidí lze považovat za předcházení trestné činnosti, neboť průzkum byl zaměřen na kriminogenní faktory ovlivňující další trestně-právně relevantní jednání mladých lidí, jehož účelem bylo identifikovat a ovlivňovat výskyt působení takových kriminogenních faktorů za účelem prevence trestné činnosti. Pro činnost státu na poli prevence kriminality stěžovatel považuje za podstatné vycházet z přesných dat a kvalitních vstupních informací, přičemž výzkumnou činnost nelze z působnosti státu na poli prevence kriminality vyloučit. Stěžovatel nesouhlasil s odkazem městského soudu na důvodovou zprávu k ustanovení § 9 písm. i) zákona na ochranu osobních údajů, protože důvodová zpráva nemusí vystihnout všechny situace, na kterou má být předpis aplikován, zvláště když žalovaný původně neměl proti aplikaci citovaného ustanovení námitek. Podle stěžovatele neobstojí závěr městského soudu, že nelze na daný případ aplikovat ustanovení § 3 odst. 6 písm. d) zákona na ochranu osobních údajů jenom proto, že zákon č. 2/1969 Sb. není uveden v příslušné poznámce pod čarou. Tento zákon totiž stěžovateli stanoví určité úkoly, k jejichž splnění potřebuje nakládat s osobními údaji. Stěžovatel se nedomnívá, že oprávnění nakládat s osobními údaji lze dovodit pouze tehdy, pokud je zvláštní zákon velmi „podrobný a komplikovaný“. Stěžovatel v neposlední řadě vyslovil pochybnosti nad identifikovatelností osob na základě údajů pomocí určení výchovného zařízení a údajů o věku, pohlaví a povaze útěků u těch subjektů, které jsou obeznámeny se situací v předmětných výchovných zařízeních, protože určitelnost subjektu údajů nelze založit na hypotetické možnosti, že identifikace není vyloučena. Nepřípadný je proto odkaz soudu na možnost, že některá ze zasvěcených osob je případně schopna zpětné identifikace, neboť u každé informace, v níž bude figurovat určitá osoba, se najde někdo, kdo zejména s ohledem na interní informace, jemu známé i bez jakéhokoliv zpracovávání osobních údajů či nakládání s anonymizovanými údaji, bude známa identita osoby, jíž se tato informace týká. Určitelnost nemá být nahlížena z pohledu specialisty, zasvěcené osoby nebo „insidera“, ale pohledem objektivním a vnějším, pohledem průměrného občana. Stěžovatel je oprávněn uchovávat údaje pro vědecké účely bez ohledu na to, že předmětem jeho činnosti primárně není vědecké bádání, neboť se nelze ohlížet na to, kdo je formálně označen jako vědec, zvláště když vysoce odborná činnost je součástí činnosti veřejné správy. Stěžovatel proto navrhoval napadený rozsudek a napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 16. 10. 2013, ve kterém uvedl, že stěžovatel nemohl mít žádné legitimní očekávání, protože dopisem ze dne 10. 5. 2005 byl upozorněn na to, že nelze provádět předmětný výzkum s osobními údaji bez vědomí těchto osob. Předchází dopis, který obsahoval kladné stanovisko, vycházel z kusých informací poskytnutých stěžovatelem. Následný výzkum provedl nadto

pokračování

stěžovatel jinak, než prvně avizoval. Stěžovatel si navíc dle žalovaného nesprávně vykládá ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť to dopadá pouze na případy správního uvážení, nikoli na případy správního trestání jako v posuzované věci, neboť zde převažuje veřejný zájem na potrestání pachatele. Ve vztahu ke kontrolnímu protokolu žalovaný zdůraznil, že ten rovněž nemohl založit legitimní očekávání stěžovatele, neboť se jednalo o pouhé kontrolní závěry, nikoli o ustálenou a opakující se praxi žalovaného. Stěžovatel se nemůže úspěšně dovolávat zákona č. 2/1969 Sb., neboť z něj nelze dovodit, že stěžovatel měl provést takovýto výzkum. Obecnou působnost stanovenou tímto zákonem má proto vykonávat pouze metodicky, legislativně, nikoli za přístupu k osobním údajům konkrétních osob, proti kterým je trestní řízení vedeno. Stěžovatel se ostatně k osobním údajům dostal jen na základě porušení zákona o ochraně osobních údajů a zákona o sociálně-právní ochraně dětí ze strany jednotlivých zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy. Žalovaný byl s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu přesvědčen, že identifikace subjektů na základě informací shromážděných stěžovatelem byla možná. Identifikovatelnost je přímo ze zákona spojena s jakoukoliv osobou, která má možnost dané údaje přiřadit ke konkrétní fyzické osobě; zákon přitom nikde nehovoří o hledisku průměrného občana, kterého se dovolává stěžovatel. Informace o identifikaci výchovného zařízení, pohlaví, věku při umístění do ústavní péče, prostředí, ze kterého osoba přišla, typu nařízeného opatření, věku při odchodu, důvod odchodu, jsou natolik jedinečnou množinou informací, které konkrétní osobu identifikují jednoznačně. Žalovaný proto navrhol kasační stížnost zamítnout.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů „pro účely tohoto zákona se rozumí osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého

subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu“.

[12] Nejvyšší správní soud pro posouzení věci považuje za nutné postavit na jisto, jestli stěžovatel měl ve svém držení informace, které by bylo možné považovat za osobní údaje ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 2. 2009, č. j. 9 As 34/2008 – 68, kde dospěl k závěru, že „*plná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky vyspělé společnosti, tj. za vysokého stupně rozvoje elektronických a jiných médií, která jsou většinou populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného, než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu „osobní údaj“ nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů. Z tohoto pohledu je za osobní údaj třeba považovat i číslo mobilního telefonu určité osoby, jakkoli může být takové číslo používáno příslušnou osobou jen dočasně, a zároveň nijak nespecifikuje jeho fyzickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (viz shora). Prostřednictvím tohoto čísla je však možno daný subjekt v určitém časovém úseku přímo kontaktovat (což se ostatně stalo i v posuzovaném případě), a tento subjekt je tak dosažitelný a jistým způsobem určitelný, a to případně i bez znalosti jeho jména a dalších údajů, které již vazbu na jeho fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu mají.“*

[13] K problematice osobních údajů a jejich vymezení se vyjadřuje i odborná literatura (Kučerová, A., Nováková, L., Foldová, V., Nonnemann, F., Pospíšil, D.: Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 48 a násl.), podle které „*zbylá část definice pojmu osobní údaj odpovídá záměru evropského i českého zákonodárce pojem osobní údaj uchopit co nejširěji, aby zahrnovala veškeré informace o určitém či určitelném jednotlivci. Nejedná se tedy pouze o identifikační údaje, tedy údaje, na jejichž základě můžeme danou osobu odlišit od osob jiných, jak je někdy nesprávně vykládáno, ale skutečně o všechny, byť zdánlivě banální či nekonkrétní skutečnosti a informace, které se týkají přímo či nepřímo určené nebo určitelné fyzické osoby. Jinými slovy pokud je osoba, která informací disponuje, schopna ji přiřadit ke konkrétnímu člověku, potom se o osobní údaj jedná. Na druhé straně je však nutno dodat, že osoby, které jsou z hlediska jednoho správce na základě dat, kterými disponuje, jednoznačně identifikovatelné, jsou pro jiné správce určitelné jen za některých okolností a pro některé nebudou identifikovatelné vůbec. Jako příklad lze uvést provozovatele internetového obchodu, z jehož pohledu je zákaznické číslo osob, které se u něj registrovaly, jednoznačně osobním údajem (přímo určuje konkrétního zákazníka – fyzickou osobu), avšak pro jeho subdodavatele může být zákaznické číslo osobním údajem jen za předpokladu, že má možnost spojit jej s daným zákazníkem (pro výrobce objednaného zboží je tak zákaznické číslo obvykle anonymním údajem, naopak např. pro dopravce bude údajem osobním, neboť bude za účelem doručení dané objednávky současně disponovat jménem, příjmením a adresou zákazníka). Možnost přímého určení konkrétní fyzické osoby znamená jednoznačné a relativně jednoduché ztotožnění osoby na základě údajů, které daný subjekt má přímo k dispozici. Za příklad nejčastějšího použití takového způsobu spojení informací s konkrétní fyzickou osobou ve veřejné sféře slouží vyhledávací činnost Policie ČR, která disponuje řadou oprávnění zpracovávat přímé identifikátory, osobní údaje umožňující přímou*

pokračování

a jednoznačnou identifikaci fyzických osob, pro účely evidencí a rejstříků a dále disponuje přístupovými oprávněními pro ověřování a aktualizaci těchto informací. Určitelný bude pro správce také ten subjekt, kterého může přímo ztotožnit, byť ne pouze na základě informací, kterými sám disponuje. Pro jeho určení tak bude správce muset vyvinout větší úsilí než v prvním případě, bude muset např. získat či využít další osobní údaje z veřejného zdroje nebo zpracovávané jiným správcem. Za nepřímé identifikování osoby pak bude nutno považovat takový proces, který rovněž povede k určení konkrétní osoby, ale až po vynaložení většího úsilí, neboť správce např. disponuje pouze jejím popisem či fotografií, ale ne identifikačními údaji. Při posuzování, zda je možné identitu fyzické osoby v konkrétním případě určit, ať už přímo nebo nepřímo, je nutno přihlížet ke všem objektivním možnostem, které konkrétní správce či další osoba, jež má k osobním údajům přístup, v daném případě reálně má.“

[14] Analýzou definice pojmu osobní údaje se zabývá rovněž směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále „Směrnice“), resp. Stanovisko č. 4/2007 Pracovní skupiny pro ochranu osobních údajů zřízené podle článku 29, přijaté dne 20. 6. 2007; v něm se mimo jiné uvádí: „*Definice osobních údajů uvedená ve směrnici 95/46/ES zní takto: „Osobními údaji se rozumí veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě (subjekt údajů); identifikovatelnou osobou se rozumí osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity.“*

[15] Definice uvedená výše obsahuje spojení několika atributů, které určují jednak povahu informace (*množina všech, tj. jakýchkoli informací*), a dále vztah mezi informací a osobou (*„identifikovaná nebo identifikovatelná.“*) V intencích výše uvedeného lze tak obecně fyzickou osobu považovat za „identifikovanou“, jestliže je ve skupině osob odlišena ode všech ostatních příslušníků této skupiny. V souladu s tím je fyzická osoba „identifikovatelná“, jestliže je možné ji identifikovat (přípona „-elná“ vyjadřuje možnost), ačkoli dosud identifikována nebyla. Tato druhá alternativa proto v praxi představuje prahovou podmínku určující, zda informace vyhovuje definici osobního údaje.

[16] Identifikace se obvykle provádí pomocí určitých zvláštních informací - identifikátorů“, které mají výsadní a těsný vztah ke konkrétnímu jednotlivci. Patří k nim jednak vnější znaky vzhledu dané osoby, jako je výška, barva vlasů, oblečení atd., anebo vlastnosti osoby, které nejsou bezprostředně vnímatelné, jako je její povolání, funkce, jméno atd. Směrnice tyto „identifikátory“ zmiňuje v definici „osobních údajů“ v článku 2, kde je uvedeno, že fyzickou osobu „*lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity*“.

[17] Z výše uvedené definice osobního údaje se rovněž podává, že fyzickou osobu lze identifikovat přímo, či nepřímo.

[18] Přímo může být identifikována osoba zpravidla jménem, nepřímo např. podle telefonního čísla, registračního čísla automobilu, čísla sociálního pojištění, čísla cestovního pasu, apod. Nepřímou identifikaci lze provést rovněž pomocí kombinace významných

kritérií, která ji umožňují rozeznat zúžením skupiny, do které patří (věk, povolání, bydliště atd.). Z uvedeného vyplývá, že míra dostatečnosti určitých identifikátorů z hlediska provedení identifikace závisí na souvislostech konkrétní situace. Např. běžné příjmení nepostačí k identifikaci – tj. jednoznačnému určení – osoby v celé populaci země nebo ve velkém městě, ale pravděpodobně bude stačit např. k identifikaci studenta ve třídě nebo ubytovaného hosta v hotelu nebo účastníka konkrétního semináře konaného v daném čase v daném místě. Pokud je se jménem spojeno vyobrazení, může být dokonce možné dozvědět se o vzhledu dané osoby. Všechny nové informace spojené se jménem mohou tedy dovolit „zaostřit“ na konkrétního člověka, a původní informace je tak pomocí identifikátorů spojena s fyzickou osobou, kterou lze odlišit od jiných osob. Zde je třeba poznamenat, že i když je identifikace pomocí jména v praxi nejběžnější, jméno nemusí být nutné pro identifikaci jednotlivce ve všech případech. Tak tomu může být, jsou-li k jednoznačnému určení osoby použity jiné identifikátory.

[19] Co se týče „nepřímo“ identifikovaných nebo identifikovatelných osob, tato kategorie se obvykle vztahuje k jevu „jedinečných kombinací“, ať malého či velkého rozsahu. I v případech, kdy rozsah dostupných identifikátorů prima facie ještě neumožňuje jednoznačně určit konkrétní osobu, může být tato osoba přesto „identifikovatelná“, protože ve spojení s dalšími informacemi (které může, ale nemusí mít v držení správce údajů) tyto informace umožní odlišení daného jednotlivce od jiných osob („*jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity*“ – viz č. 2 směrnice výše). Některé charakteristiky jsou přitom natolik jedinečné, že lze danou osobu identifikovat velmi snadno (např. prezident, předseda vlády, významné a všeobecně známé osobnosti politického a kulturního života).

[20] Otázka, zda jednatel, jehož se informace týká, je, nebo není identifikovaný, tedy závisí vždy na okolnostech daného případu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2013, č. j. 5 As 1/2011 – 156).

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom, že stěžovatelem nashromážděné údaje mohou být dotčeným subjekty vnímány jako „citlivé“, protože stěžovatel disponoval mj. informacemi o jejich trestné činnosti, ale tyto informace mu podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu po oddělení rodných čísel za stavu zjištěného žalovaným neumožňují zpětně identifikovat či jakkoli kontaktovat dotčené osoby.

[22] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl argument městského soudu i žalovaného, že na základě výzkumu stěžovatele lze zjistit, že v určitém roce opustila určitý ústav pouze jediná dívka ve věku šestnácti let, tedy že se jedná pouze o jediný prvek z množiny 17454 osob. Avšak ani tato skutečnost Nejvyššímu správnímu soudu nedokládá, že pokud lze z databáze stěžovatele dospět za použití jednotlivých kritérií k výsledku, který se týká jediného prvku z množiny osob, jedná se o zpracování osobních údajů, resp. citlivých údajů, protože po odstranění rodných čísel a z důvodu absence jiných identifikátorů nelze původní konkrétní osobu, k níž tyto informace náleží, dohledat. Nejvyššímu správnímu soudu totiž není známo (a z obsahu správního spisu rovněž nic takového neplyne), že by existovala nějaká „volně přístupná databáze osob“, které navštěvovaly školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, jejíž pomocí by za využití informací shromážděných a zpracovaných stěžovatelem bylo možné určit konkrétní osoby.

pokračování

Stěžovatel proto nemůže legálním způsobem zpětně zjistit, kterých osob se týkají jím shromážděné údaje, neboť by musel opakovaně kontaktovat Policii České republiky a jednotlivá školská zařízení s tím, aby mu zpětně sdělily konkrétní identifikační údaje.

[23] Nejvyšší správní soud přitom nezpochybňuje, že stěžovatel původně s osobními údaji, resp. s citlivými údaji, nakládal, neboť pracoval i s rodnými čísly, na základě nichž bylo možné dotčené osoby identifikovat. Po jeho vyřazení poté, co na základě rodných čísel byly ke konkrétním subjektům zjištěny příslušné relevantní informace, však nelze hovořit o tom, že by subjekty těchto údajů mohly být přímo či nepřímo identifikovány. Skutečnost, že ztotožnění by mohl provést někdo další, resp. osoby znající poměry v daném zařízení, je v tomto směru irelevantní. Tyto subjekty by totiž mohly údaje k identifikaci použít pouze tehdy, pokud mají své vlastní osobní údaje o dotčených subjektech, případně jiné údaje, po jejichž spojení s informacemi stěžovatele lze k identifikaci osoby dospět. „Znalec místních poměrů“ by tedy k identifikaci takové osoby použil zejm. své informace, nikoli informace shromážděné stěžovatelem. Např. ve vztahu ke konkrétní dívce, jež opustila určitý ústav ve věku šestnácti let, je nutno uvést, že takováto osoba by mohla být identifikována „znalcem místních poměrů“ jen za situace, kdy by ji znalec mohl identifikovat pouze na základě svých vlastních informací (tedy toho, že taková dívka v konkrétním roce skutečně ústav opustila), nikoli údajů shromážděných stěžovatelem.

[24] Nejvyšší správní soud dále souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že i kdyby se v daném případě jednalo o osobní údaje, spadalo by jeho jednání pod výjimku podle ustanovení § 3 odst. 6 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů, resp. § 9 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zřízení ministerstev“), zakotvuje stěžovateli příslušná oprávnění na poli prevence před kriminalitou mládeže. Skutečnost, že tento předpis není citován v poznámce pod čarou u příslušných ustanovení zákona o ochraně osobních údajů, je irelevantní, protože poznámka pod čarou na rozdíl od vlastní dikce příslušného ustanovení nemá normativní povahu. Pokud jsou splněny podmínky definované v příslušném ustanovení, neshledává Nejvyšší správní soud jakýkoli důvod neaplikovat předpis, který není výslovně v poznámce pod čarou vyjmenován.

[25] Z ustanovení § 22 zákona o zřízení ministerstev vyplývá, že jednotlivá ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, přičemž do působnosti stěžovatele bez jakýchkoli pochyb patří otázka kriminality a prevence kriminality. Pokud tedy stěžovatel má zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek, musí disponovat příslušnými informacemi o společenské realitě, kterými mohou být i ty, jež shromáždil v posuzovaném výzkumu.

[26] Veřejná správa se totiž nevyčerpává jen tím, aby dosažený společenský stav zachovávala a bránila před narušiteli, ale zahrnuje i aktivní jednání na předmět správy za účelem dosažení nového (a v materiálním právním státě lepšího) stavu. Pokud tedy stěžovatel má aktivně působit na poli prevence kriminality mladistvých, potřebuje k tomu mít relevantní informace mj. o těch mladých osobách, které opustily školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, aby mohl zvolit nový cíl, kterého má být

dosaženo, a aby určil metody jeho dosažení, neboť je nutné zjistit, zda pobyt mladých osob v takových zařízeních má vliv na jejich případnou trestnou činnost. Vytváření koncepcí a cílů bez dostatečné znalosti stávajícího stavu je ryze akademickou činností pravděpodobně odsouzenou k nezdaru. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s argumentací žalovaného, že obecné, koncepční či analytické činnosti lze vykonávat zásadně na základě statistických a anonymních dat; k tomu je však nutné dodat, že tato statistická a anonymní data musí někdo nejdříve shromáždit a zpracovat. Pokud tedy stěžovatel tato statistická data shromažďoval a zpracoval za účelem stanoveným zákonem, nelze mu ničeho vytknout.

[27] Nejvyšší správní soud důrazně odmítá pojetí, podle něhož prevenci kriminality představuje pouze hrozba trestu, resp. následné udělení trestu. Aby však toto širší pojetí prevence kriminality bylo v praxi použitelné, je nutné, aby stát měl relevantní informace o tom, jak probíhá kriminalita mladistvých. Pokud tedy společnost po státu požaduje, aby nějakým způsobem fungoval a ovlivňoval společenskou realitu, je nutné mu k tomu poskytnout příslušná oprávnění a možnosti. Nelze čekat, že tyto informace, kterými nadto disponuje stát jako nositel veřejné moci, mu zpracuje a sdělí třetí subjekt. Jestliže stěžovatel tyto možnosti v dané věci využil, nelze jej následně činit odpovědným za spáchání protiprávního jednání podle zákona o ochraně osobních údajů, neboť postupoval v souladu se zákonem a zvoleným postupem se snažil maximálně chránit soukromí dotčených osob.

[28] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že je zcela nadbytečné zabývat se zbývajícím kasačním argumentací spočívající v závaznosti jednotlivých stanovisek žalovaného a porušení legitimního očekávání stěžovatele, neboť zodpovězení těchto otázek je nyní zcela bezpředmětné.

[29] Závěr Městského soudu v Praze o tom, že stěžovatel jednal protiprávně, je proto nesprávný a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo nic jiného, než napadený rozsudek zrušit.

[30] Podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76 a § 78 se použijí přiměřeně. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení správního rozhodnutí není vázána na návrh stěžovatele (byť stěžovatel v dané věci tento návrh podal); je to tento soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu. V dané věci je zřejmé, že rozhodnutí mělo být městským soudem zrušeno a nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení před městským soudem. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil dalšímu

pokračování

řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Tomu také podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[32] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Z obsahu soudního spisu však nevyplývá, že by úspěšný stěžovatel měl náklady řízení nad rámec své běžné úřední činnosti, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal. Žalovaný neměl ve věci úspěch a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu