



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Stavební bytové družstvo Praha**, se sídlem Střelničná 1861/8a, Praha 8, zastoupený JUDr. Janou Felixovou, advokátkou se sídlem Praha 5, U Nikolajky 833/5, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Praha 7, Pplk. Sochora 727/27, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2017,
č. j. 11 A 83/2017 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í

[1] Žalovaný jako správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 29. 11. 2016, č. j. UOOU – 10704/16-8, uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč za spáchání čtyř správních deliktů podle § 45 odst. 1 písm. c), d), f) a h) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o ochraně osobních údajů*“). Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal rozklad, jenž předsedkyně žalovaného zamítla svým rozhodnutím ze dne 16. 2. 2017, č. j. UOOU-10704/16-15 (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu*“).

[2] Ze správního a soudního spisu vyplývá, že žalobce podniká v oblasti správy vlastních nemovitostí, respektive bytů v těchto nemovitostech, a dále spravuje nemovitosti ve vlastnictví třetích osob (zejména na základě smluv se společenstvími vlastníků jednotek či bytovými družstvy). Podle rozhodnutí žalovaného se žalobce dopustil čtyř skutků v souvislosti se zpracováním osobních údajů „*vlastníků, nájemců, podnájemců, manželů a manželek nájemců a dalších členů domácnosti bytových a nebytových jednotek (dále také jen 'dotčené osoby'), které jsou ve vlastnictví nebo správě účastníka řízení (tj. žalobce), tj. cca 17 000 bytových jednotek z celkového počtu 22 000 bytových i nebytových jednotek ve 260 bytových domech*“.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), jenž ji napadeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud nejprve posuzoval žalobní námitky ohledně vad správního řízení. Připustil, že se správní orgány dopustily procesního pochybení, pokud o věci rozhodovaly bez nařízení ústního jednání a prováděly dokazování spisovým materiálem, včetně protokolu o kontrole, o němž žalobce namítal, že nebyl řádně proveden jako důkaz. Městský soud však zdůraznil, že veškeré materiály byly po celou dobu řízení součástí správního spisu, žalobce byl s podklady seznámen (včetně protokolu o kontrole), a proto toto procesní pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, respektive rozhodnutí o rozkladu.

[5] Další námitky žalobce ohledně vad správního řízení městský soud také označil za nedůvodné. Žalobce měl za to, že neměl dostatečnou dobu na seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Soud poukázal na to, že žalobce byl k seznámení vyzván dne 24. 10. 2016; žalovaný k tomu nestanovil lhůtu, pouze avizoval, že vydání rozhodnutí bude následovat po datu 9. 11. 2016. Rozhodnutí bylo nakonec vydáno až dne 29. 11. 2016. Žalobce svého práva seznámit se s podklady využil dne 31. 10. 2016 a nevznesl k nim žádné připomínky. K námitce porušení zákazu sebeobvinění, kdy měl být žalobce nucen pod hrozbou pořádkové pokuty k součinnosti se žalovaným, městský soud citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu k této otázce a konstatoval, že postup žalovaného nebyl v rozporu se zákazem sebeobvinění.

[6] Žalobce dále namítal vady výroků rozhodnutí žalovaného s tím, že není dostatečně určité vymezen skutek, o němž se řízení vede. V této souvislosti zejména vytýkal, že žalovaný nespécifikoval konkrétní subjekty údajů, jichž se skutky týkají. Též tuto námitku neshledal městský soud důvodnou. Rozhodnutí žalovaného podle něj splňuje judikatorní požadavky na popis skutku. Podle městského soudu není nezbytné konkretizovat každý jednotlivý subjekt údajů. Ani pro účely úvahy žalovaného o závažnosti protiprávního jednání žalobce není nutné, aby počet subjektů byl „do jednoho“ vyčíslen. Řádové určení, že se jednalo o tisíce subjektů, bylo podle městského soudu dostačující. Dále uvedl, že z výroku II. rozhodnutí žalovaného je zjevné, že dané jednání je vytýkáno ve vztahu ke „*všem vlastníkům, nájemcům, podnájemcům, manželům a manželkám nájemců a dalším členům domácnosti všech bytových a nebytových jednotek, které jsou ve správě nebo vlastnictví žalovaného*“. Nedůvodná je i námitka ohledně neuvedení doby, kdy již bylo zpracování osobních údajů nepřiměřené. Z výroku je patrné, že za nepřiměřené stanovenému účelu

pokračování

považoval žalovaný zpracování osobních údajů osob od doby, kdy se tyto osoby z jednotky odstěhovaly, jednotku prodaly nebo zemřely. Takové vymezení bylo podle soudu dostatečné.

[7] Žalobce dále namítal nedostatečné vymezení účelu zpracování osobních údajů. Městský soud k tomu uvedl, že náležitostí výroku rozhodnutí nebylo vymezovat veškeré právní tituly či účely zpracování osobních údajů. Významné bylo vymezení těch osobních údajů, ve vztahu k nimž správce, respektive zpracovatel osobních údajů porušil své povinnosti. To žalovaný učinil.

[8] Žalobce dále namítal, že se žalovaný nevypořádal s otázkou zániku odpovědnosti za spáchané správní delikty. Městský soud mu přisvědčil v tom, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně i rozhodnutí o rozkladu úvahy na toto téma neobsahují. To však nezpůsobilo podle městského soudu nezákonnost rozhodnutí. Pokud žalobce toto ve správním řízení nenamítal, žalovaný, respektive jeho předsedkyně, nebyli povinni se k této otázce výslovně vyjadřovat.

[9] Co se týče samotné otázky zániku odpovědnosti za dané správní delikty, městský soud argumenty žalobce nevyslyšel. Ten tvrdil, že (i) odpovědnost za správní delikt nedopadá na osobní údaje shromážděné před účinností zákona na ochranu osobních údajů, (ii) vztahují se na něj liberační důvody podle § 46 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů a (iii) správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů, týkající se shromažďování osobních údajů v rozsahu, který neodpovídá stanovenému účelu, nemá trvalý povahu, a proto lhůty k zániku odpovědnosti počínají plynout již od okamžiku, kdy žalobce osobní údaje shromáždil. K argumentu sub (i) městský soud citoval relevantní ustanovení zákona o ochraně osobních údajů a vysvětlil, že § 47 odst. 3 tohoto zákona (ve znění ke dni 1. 6. 2000) obsahuje – jak naznačuje rubrika – opatření pro přechodné období. Plyne z něj pouze to, že správce či zpracovatel měl lhůtu do 31. 12. 2002, aby uvedl svoji činnost do souladu se zákonem. Uvedeným dnem však přechodné období skončilo a po jeho skončení je správce, respektive zpracovatel za deliktní jednání odpovědný, a to v zásadě i ve vztahu k době předcházející 31. 12. 2002. K argumentu sub (ii) městský soud uvedl, že žalobce neuvedl žádné konkrétní kroky, jež by svědčily splnění liberačního důvodu, a ani takové kroky neprokázal. K argumentu sub (iii) městský soud poukázal na analogii s trestním právem a charakterizoval trvalý trestný čin jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje, anebo pouze udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. Jednání spočívající v neoprávněném shromažďování osobních údajů takovou charakteristiku naplňuje, neboť není ukončeno samotným shromážděním osobních údajů. Nakonec nepřisvědčil ani tvrzení žalobce o marném uplynutí příslušných lhůt (jednorocní subjektivní a tříleté objektivní) ohledně správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

[10] Městský soud závěrem odmítl i obecnou námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti úvah žalovaného o uložení sankce. Podle soudu byly jeho závěry podloženy dostatečnými skutkovými zjištěními, nejsou v rozporu se správním spisem a předsedkyně žalovaného se následně vypořádala s námitkami žalobce, které předložil v rozkladovém řízení. Závěry

žalovaného nejsou též v rozporu se zásadami logického myšlení. Městský soud nakonec neshledal ani důvody k moderaci výše uložené pokuty.

[11] Rozsudek městského soudu žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Napadený rozsudek má za nepřezkoumatelný, neboť městský soud nevypořádal všechny jeho námitky. Konkrétně se nevypořádal s tím, že v podstatné části je rozhodnutí žalovaného založeno na svědecké výpovědi zástupce stěžovatele, který před jejím podáním v rámci státní kontroly nebyl řádně poučen, že s ohledem na své postavení nemá povinnost vypovídat k věci a ani poskytovat jinou aktivní součinnost, pokud by tím způsobil sobě nebo stěžovateli nebezpečí trestního (správního) stíhání. Dále se městský soud podle stěžovatele nezaobíral otázkou, že žalovaný do výroku rozhodnutí zjevně pojal i zpracování osobních údajů osob, které již nežijí, tedy osob, jimž ochrana podle právní úpravy na ochranu osobních údajů nesvědčí, a nevzal ani v potaz, že v případě skončení nájmu přetrvávají odpovědnostní vztahy či dluhy nájemce za pronajímatelem, přičemž pro uplatnění práv pronajímatele je třeba zpracování osobních údajů i po skončení nájmu. Podkladem pro zpracování takových údajů je § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Tento aspekt nevzali ani žalovaný ani městský soud v potaz.

[13] Stěžovatel dále polemizuje s městským soudem ohledně hodnocení procesních vad při dokazování ve správním řízení. Stěžovatel má za to, že tyto vady vedly k nezákonnému rozhodnutí. Jako obviněný se nemohl efektivně bránit, neboť neví, jaké jednání mu je kladeno za vinu a z jakých podkladů správní orgán vycházel. Jedná se o nezhojitelné porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Odchylně od závěrů městského soudu stěžovatel také trvá na tom, že mu nebyla poskytnuta dostatečná lhůta k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Trvá i na tom, že žalovaný porušil princip zákazu sebeobvinění.

[14] Polemizuje také s městským soudem v jeho názoru, že při vymezení skutku postačovalo určení dotčených subjektů údajů a časového období, jak je uvedené ve výrokové části rozhodnutí žalovaného. Povšechné vymezení výrokové části slovy „všichni“ bere obviněnému (tj. stěžovateli) možnost efektivní obrany a představuje porušení práva na spravedlivý proces. Obviněný tak totiž neví, ke kterému konkrétnímu případu může namítat, že se předmětná skutečnost nestala, a to například tím, že by prokázal odlišný právní podklad pro zpracování osobních údajů. Takový podklad by mohl legitimizovat jak dobu, tak rozsah zpracování osobních údajů. Totéž podle stěžovatele platí i k možnosti obrany a tvrzení o zániku odpovědnosti. Navíc žalovaný v jiných případech subjekty údajů ve výrokové části svých rozhodnutí specifikuje. Nejsou-li subjekty údajů identifikovány, má stěžovatel omezenou možnost se bránit a není možné ani posoudit zánik jeho odpovědnosti.

[15] Stěžovatel se rovněž neztotožňuje s „nepřímo vyřčeným závěrem“ městského soudu, že pokud žalovaný vytýká porušení právní úpravy, nemusí uvést, v čem konkrétně takové porušení spatřuje a konfrontovat tento závěr vylicením rozhodných skutečností, které

pokračování

vnímá jako stav odpovídající právní úpravě. Chce-li žalovaný stěžovatele trestat, může trest uložit pouze tehdy, jestliže popíše skutkový stav věci, vyloží právní úpravu a poté uvede, jestliže dle jeho mínění zjištěný skutkový stav neodpovídá právní úpravě, v čem porušení zákona spatřuje, a to alespoň v základních obrysech. Pokud žalovaný „*sám neví, jaký je správný stav věci, nemůže takovou znalost vyžadovat u třetích osob*“.

[16] Stěžovatel dále vytýká městskému soudu a žalovanému názor o „*přípustnosti retroaktivity právní normy*“, jak ji dovozují z § 47 zákona o ochraně osobních údajů v původním znění. Stěžovatel se neztotožňuje s názorem, že lze postihovat zpracování osobních údajů, které zpracovatel počal realizovat dávno před nabytím účinnosti zákona o ochraně osobních údajů. Toto zpracování nemá všechny parametry podle uvedeného zákona, neboť v řadě aspektů nedostatky není možné fakticky odstranit. Taková aplikace je nepřipustnou retroaktivitou právní normy a odporuje ústavnímu pořádku.

[17] Stěžovatel nesouhlasí s napadeným rozsudkem ani v tom, že má správní delikt navázaný na informační povinnost podle § 11 zákona o ochraně osobních údajů trvalý povahu. Informační povinnost vůči subjektu údajů je podle stěžovatele jednorázovou povinností, která se vyčerpává v okamžiku shromáždění osobních údajů od subjektu údajů. Totéž platí i o povinnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. S uvedeným souvisí stěžovatelova námitka nesprávného posouzení otázky zániku odpovědnosti za správní delikty vázané na povinnost stěžovatele informovat subjekt údajů podle § 11 zákona o ochraně osobních údajů, případně dle § 12 a § 21 tohoto zákona, respektive povinnost shromažďovat osobní údaje odpovídající sledovanému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění účelu podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Uvedené povinnosti mají ze své povahy jednorázovou povahu, a žalovaný měl vzít v úvahu promlčení spáchaných deliktů. Jednorázová povaha povinnosti je patrná při srovnání s úpravou zakotvenou v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, který stanoví povinnost disponovat titulem pro zpracování osobních údajů. Taková povinnost naopak má trvalý povahu.

[18] Závěrem stěžovatel vyjadřuje nesouhlas se závěry městského soudu o řádném zdůvodnění uložené sankce. Trpí-li rozhodnutí žalovaného a řízení před žalovaným popsány vadami, nemůže být rozhodnutí o rozkladu a rozhodnutí žalovaného řádně vyargumentováno ve vztahu k výši uložené sankce. Strohé zopakování neurčitých tvrzení při absenci logických úvah žalovaného o účelu a důsledcích uložené sankce nemůže být dostatečné.

[19] V průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel zaslal další podání, označené jako „*vyjádření žalobce – zánik trestnosti*“. V něm poukazuje na to, že dne 25. 5. 2018 nabylo účinnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – anglicky „*general data protection regulation*“ (GDPR) – (dále jen „*nařízení GDPR*“). Zákon o ochraně osobních údajů sice nebyl formálně zrušen, avšak účinností nařízení GDPR došlo k faktické derogaci hmotněprávních norem ochrany osobních údajů obsažených v § 3 až § 27 tohoto zákona. Tyto normy byly nahrazeny normami

obsaženými v nařízení GDPR. Současně však zatím nebyl přijat zákon k provedení nařízení GDPR (dále jen „*adaptační zákon*“). Z toho stěžovatel dovozuje, že trestnost jeho jednání dnem 25. 5. 2018 zanikla. Tento názor opírá o to, že nařízení GDPR nemůže formulovat univerzální skutkové podstaty deliktů jednání a přímo na základě tohoto nařízení není možné trestat. Poukazuje na zásadu trestního práva vyjádřenou v článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.

[20] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Upozornil, že stěžovatel opakuje argumentaci, kterou uplatnil ve správním řízení a v žalobě. Přitom však nerozporuje stav zjištěný kontrolou, neboť se procesně nebránil ani proti protokolu o kontrole, ani proti příkazu, jímž mu byla uložena opatření k nápravě.

[21] Ohledně námitky týkající se dokazování ve správním řízení žalovaný poukázal na nepravdivost tvrzení stěžovatele, že městský soud konstatoval, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Soud totiž pouze připustil procesní pochybení na straně žalovaného, které však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Právo na spravedlivý proces je nutno chápat komplexně a nelze na základě každého procesního pochybení tvrdit, že toto právo bylo porušeno. Protokol o kontrole je pak třeba považovat za listinný důkaz, jenž byl součástí správního spisu. Stěžovatel byl také upozorněn na právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a toto právo realizoval. Byl tedy se všemi podklady řádně seznámen a tvrzení o zásahu do jeho práv je ryze účelové.

[22] Ohledně námitky týkající se nedostatečné lhůty pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí žalovaný uvedl, že vzhledem k charakteru a množství podkladů považuje lhůtu více než jednoho měsíce za přiměřenou. Veškeré podklady byly také součástí správního spisu a stěžovatel do něj mohl kdykoli v průběhu řízení nahlížet.

[23] Žalovaný také odmítl námitku, že byl stěžovatel nucen k aktivní součinnosti pod hrozbou pořádkové pokuty. Poukázal na to, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), vyžaduje součinnost kontrolovaného (tj. stěžovatele). Nejde o nucení k sebeobviňování, nýbrž o zajištění řádného průběhu kontroly.

[24] K námitce nedostatečného vymezení skutku, zejména neuvedení konkrétního počtu dotčených subjektů údajů, žalovaný uvedl, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu postačuje nesplnění povinnosti vůči jednomu subjektu. Počet dotčených subjektů má smysl z hlediska stanovení výše pokuty a „*řádově byl spolehlivě zjištěn*“. Stěžovatel byl správcem osobních údajů tisíců fyzických osob, není proto možné, aby žalovaný ve výroku rozhodnutí výslovně vypočítával počet subjektů a uváděl, jaké osobní údaje v konkrétním případě stěžovatel zpracovával nezákonně. Takový výčet by představoval neúměrnou časovou zátěž, byl by nepřehledný a „*dosáhl by parametrů nepřezkoumatelnosti*“. Při takovém množství by se počet subjektů údajů měnil každý den a je nemožné sepsat výčet všech dotčených subjektů tak, aby trvale odpovídal faktickému stavu. Požadavek stěžovatele by tak vedl k absurdním důsledkům. Co se týče námitky neuvedení doby, kdy již bylo zpracování osobních údajů nepřiměřené, žalovaný poukazuje

pokračování

na to, že se ve výroku jeho rozhodnutí podává, že zpracování bylo nepřiměřené od doby, kdy se subjekty údajů odstěhovaly, jednotky prodaly či zemřely. Polemizuje i s tvrzením stěžovatele, že osobní údaje zemřelých nepožívají ochrany; podle žalovaného k této otázce existovaly různé postoje odborníků a ani nařízení GDPR nevylučuje, aby členské státy Evropské unie přijaly vlastní úpravu k ochraně osobních údajů zemřelých osob (recitál č. 27).

[25] Žalovaný také odmítá kasační námitku, že nevypočetl všechna zákonná ustanovení, která se dotýkají činnosti stěžovatele a že došlo k zániku odpovědnosti za delikt uplynutím času. Stěžovatel udržoval protiprávní stav – zpracovávání osobních údajů v rozporu se zákonem – a proto se jednalo o trvající delikt. K zániku odpovědnosti za delikt nemůže dojít, pokud vadné zpracovávání přetrvává.

[26] Závěrem svého vyjádření žalovaný odmítl argumenty stěžovatele, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné z hlediska odůvodnění výše sankce. Ta byla stanovena v dolní polovině zákonem stanovené sazby, byla odůvodněna závažností jednání pachatele a žalovaný poukázal na přitěžující i polehčující okolnosti. Žalovaný z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[27] Žalovaný následně reagoval i na dodatečné podání stěžovatele, v němž tento poukázal na nabytí účinnosti nařízení GDPR a absenci adaptačního zákona. Žalovaný upozornil na to, že nařízení GDPR vstoupilo v účinnost až v průběhu řízení o kasační stížnosti. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, se příznivější právní úpravy pro pachatele užije jen v řízení před správním orgánem, případně před krajským (zde městským) soudem. Naopak této úpravy nelze užít až v řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, proto je argumentace stěžovatele nepřiléhavá. Žalovaný navíc nesouhlasí ani s vlastním obsahem námitky – s tvrzením o zániku trestnosti činu. Poukazuje na přímou aplikovatelnost nařízení GDPR a považuje jej za „komplexní podklad pro ukládání sankcí“. Jeho přímý účinek nelze podmiňovat přijetím adaptačního zákona. Dále pak skutek stěžovatele naplňuje znaky neoznačeného správního deliktu podle čl. 83 nařízení GDPR, za nějž je možné uložit pokutu až do výše 20 000 000 EUR. Pozdější právní úprava (nařízení GDPR) tedy není pro pachatele příznivější a je třeba setrvat na aplikaci zákona o ochraně osobních údajů.

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Ze soudního spisu ověřil, že stěžovatel podal textově poměrně rozsáhlou žalobu (celkem 17 stran textu). Namítal v ní vady rozhodnutí včetně výroků rozhodnutí žalovaného, nesprávnou právní kvalifikaci věci, zánik odpovědnosti za správní delikt a vady řízení. Žaloba však neobsahuje námitku, že v podstatné části je rozhodnutí žalovaného založeno na svědecké výpovědi zástupce stěžovatele, který před jejím podáním

v průběhu kontroly nebyl řádně poučen o možnosti nevypovídat s ohledem na nebezpečí trestního (správního) stíhání způsobeného sobě či stěžovateli samotnému. Stěžovatel tedy neoprávněně městskému soudu vytýká, že se s uvedeným argumentem „*vůbec nevypořádal*“. Je odpovědností stěžovatele jako žalobce, aby již v žalobě tvrdil všechny rozhodné skutečnosti a přdestřel žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že jeho žalobní námitka se „*netýkala pouze předložení existujících listin, nýbrž žalovaným požadované součinnosti obecně, včetně například svědeckých výpovědí*“ s tím, že žalovaný dotčené osoby nepoučil. Pokud však žalobní námitku takto zamýšlel, bylo jeho procesní odpovědností to výslovně v žalobě uvést. To však neučinil. Není povinností městského soudu domýšlet nevyslovené souvislosti žalobní argumentace.

[30] Výše uvedené platí i o tvrzení stěžovatele, dle kterého se městský soud nezaobíral tím, že žalovaný nevzal v potaz, že v případě skončení nájmu přetrvávají odpovědnostní vztahy či dluhy nájemce za pronajímatelem, přičemž pro uplatnění práv pronajímatele je třeba zpracování osobních údajů i po skončení nájmu. Pokud stěžovatel tuto okolnost považoval za významnou, měl ji zřetelně uvést v žalobě.

[31] Stěžovatel dále uvádí, že se městský soud nezabýval otázkou, že žalovaný do výroku rozhodnutí zjevně pojal i zpracování osobních údajů osob, které již nežijí, tedy osob, jimž ochrana podle právní úpravy na ochranu osobních údajů nesvědčí. Aby však byl obsah tohoto žalobního bodu zřejmý, je nutné připomenout jeho kontext. V žalobě stěžovatel především vytýkal, že žalovaný ve výroku rozhodnutí neuvedl počet osob, které měly být neoprávněným zpracováním osobních údajů dotčeny; toto není možné podle stěžovatele dovozovat ani z návětí výrokové části rozhodnutí, neboť (mimo jiné) se stěžovatel měl dopustit neoprávněného shromáždění osobních údajů i ve vztahu k údajům shromážděným přede dnem nabytí účinnosti zákona o ochraně osobních údajů. Žalovaný nereflektoval, že v řadě případů by se mohlo jednat o údaje o osobách, které již nežijí (str. 6 a 7 žaloby). Městský soud se v odůvodnění svého rozsudku rozsáhle zabýval otázkou identifikace dotčených subjektů údajů (str. 10 a 11 napadeného rozsudku) a shromažďování osobních údajů v době před nabytím účinnosti zákona (str. 12 napadeného rozsudku). Je pravdou, že se výslovně nevěnoval krátké zmínce o osobních údajích zemřelých osob, avšak toto opomenutí je pochopitelné vzhledem k tomu, že stěžovatel tuto zmínku uvedl – jak ukazuje výše naznačený kontext – pouze stručně, ve vedlejší větě, a aniž by předložil jakékoli úvahy o významu této dílčí tvrzené skutečnosti pro posouzení zákonnosti správních rozhodnutí. Naopak z žaloby je zřejmé, že těžiště žalobní argumentace spočívalo nikoli v argumentu o shromažďování údajů o zemřelých osobách, ale právě ve výtce o chybějícím určení dotčených subjektů údajů a postihu ohledně osobních údajů shromážděných před účinností zákona o ochraně osobních údajů. Toto jádro žalobní argumentace městský soud podrobně vypořádal. Z ustálené judikatury plyne, že soud není povinen vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013 – 125; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu dostupná na www.nssoud.cz). Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek,*

pokračování

pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, protože odpovídajícím způsobem rekapituloval žalobní body a řádně a srozumitelným způsobem je vypořádal, tedy i včetně uvedení příslušné právní argumentace.

[33] Z § 109 odst. 4 s. ř. s. a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti tedy do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti dostatečně specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského (zde městského) soudu.

[34] Co se týče právní argumentace stěžovatele v kasační stížnosti, její velká část doslovně a bez dalšího rozvinutí opakuje žalobní argumentaci a směřuje tak především proti správním rozhodnutím, nikoli proti právním závěrům městského soudu. Konkrétně se jedná o část kasační stížnosti nazvanou „Část 3. K vadám rozhodnutí“ a též o pasáž s názvem „Část 4. K dalším vadám řízení“ (str. 6 až 21 kasační stížnosti). Zde kasační stížnost – vyjma stručné a poměrně obecné polemiky s názorem městského soudu na tvrzené vady výroků rozhodnutí žalovaného na str. 10 a 11 – neobsahuje ve vztahu k závěrům městského soudu nic relevantního.

[35] Na tomto místě je třeba připomenout, že jádro soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů se soustředí v řízení před městským (krajským) soudem. S tím souvisí i poměrně striktní pravidla o koncentraci řízení a možnosti vymezení žalobních bodů pouze ve lhůtě pro podání žaloby (viz § 72 odst. 1 s. ř. s.). Řízení o kasační stížnosti jakožto mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí městského (krajského) soudu je řízením, v jehož průběhu je Nejvyšším správním soudem přezkoumávána zákonnost posouzení věci a postupu městského (krajského) soudu. Důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k rozhodnutí městského (krajského) soudu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 – 73). Kasační soud se tedy blíže nezabýval námitkami stěžovatele, které byly toliko převzaty z žaloby, avšak nebyla u nich doplněna argumentace ve vztahu k jejich posouzení městským soudem, a to ani alespoň v obecné rovině (pro srovnání viz vyjádření nesouhlasu se závěry městského soudu v části kasační stížnosti označené jako „Část 1. Důvody pro podání kasační stížnosti“), jako tomu bylo u námitek vypořádaných dále (viz odstavec [39] a násl.). Z uvedeného důvodu totiž tuto argumentaci stěžovatele nelze považovat za kasační námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel v zásadě dostal v napadeném rozsudku městského soudu dostatečnou odpověď na jím vznesené argumenty proti rozhodnutí o rozkladu, respektive proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, a není smyslem kasačního přezkumu veškeré závěry z napadeného rozsudku znovu opakovat.

[36] Dále stěžovatel městskému soudu opakovaně připisuje tvrzení či argumenty, které soud neužil [jak správně upozornil i žalovaný ve svém vyjádření ohledně bodu (a) níže – viz odstavec [21] výše]. Jde např. o tvrzení stěžovatele, že: (a) městský soud „*sám v rozhodnutí konstatoval, že k porušení práva na spravedlivý proces došlo*“ (v souvislosti s tím, že žalovaný porušil předpisy o dokazování); (b) městský soud „*nepřímo vyřkl*“ závěr, že „*žalovaný nemusí, pokud vytýká porušení právní úpravy, uvést v čem konkrétně takové porušení spatřuje a konfrontovat tento závěr vylicením rozhodných skutečností, které vnímá jako stav odpovídající právní úpravě*“; (c) městský soud dovozuje z § 47 zákona o ochraně osobních údajů v původním znění názor o „*přípustnosti retroaktivity právní normy*“.

[37] V případě uvedeném pod bodem (a) městský soud pouze konstatoval existenci „*procesního pochybení při dokazování*“, avšak uzavřel, že „*[o] žalobcově znalosti průběhu řízení svědčí i to, že ve věci podal včasný rozklad. Nelze tedy přehlédnout, že k porušení práv samotného žalobce nedošlo*“ (str. 8 napadeného rozsudku; podtržení přidáno). Závěr o tom, že by žalovaný ve svém rozhodnutí nemusel vylicit rozhodné skutečnosti a právní předpisy, jež byly jednáním porušeny [viz bod (b) v předcházejícím odstavci] v odůvodnění napadeného rozsudku nelze nalézt vůbec a městský soud se také nevyjadřoval k přípustnosti retroaktivity. Z uvedeného plyne, že námitky stěžovatele sub (a) až (c) nejsou pravdivé, a tedy ani důvodné.

[38] Stěžovatel dále předložil námitku, která nemá svůj předobraz v žalobě, a proto je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Takovou je námitka, podle níž z napadeného rozsudku vyplývá, že pro věc není rozhodné, zda stěžovatel zpracovával osobní údaje zejména bývalých nájemníků či vlastníků i za jinými účely, a že i po skončení nájmu často přetrvávají odvozené odpovědnostní vztahy či přetrvávají dluhy nájemce vůči pronajímateli. Pro uplatnění práv pronajímatele je třeba zpracovávat osobní údaje nájemce i po skončení nájmu a podkladem pro zpracování takových údajů je § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Z dispoziční zásady vyplývá, že již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo. Městský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, pokud by stěžovatel nemohl důvody v řízení před městským soudem uplatnit, může o ně opřít svou kasační stížnost. Tak tomu ovšem v posuzované věci stran uvedené námitky nebylo.

[39] Z hlediska přípustných a projednatelných námitek (byť s ohledem na jejich obecnost a místy doslovné opakování žaloby jde o kasační stížnost, která je na hranici projednatelnosti) stěžovatel polemizuje s městským soudem ohledně hodnocení procesních vad při dokazování ve správním řízení. Tvrdí, že jako obviněný se nemohl efektivně bránit, neboť neví, jaké jednání je mu kladeno za vinu a z jakých podkladů správní orgán vycházel. V řízení podle něj nebyly řádně provedeny důkazní prostředky, konkrétně nebylo dbáno procesní úpravy o dokazování, což představuje vážnou vadu řízení. Dále trvá na svém žalobním tvrzení, že neměl dostatečnou lhůtu k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a že žalovaný porušil zákaz sebeobvinění, když jej pod hrozbou pořádkové pokuty nutil k součinnosti. K obecně vyjádřenému nesouhlasu s napadeným rozsudkem a opakování žalobních tvrzení však stěžovatel konkrétní vysvětlení prakticky nepřidává; tyto námitky Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými z důvodů uvedených níže.

pokračování

[40] Nejvyšší správní soud musí v první řadě korigovat názor městského soudu, že při nekonání ústního jednání představuje způsob dokazování spisovým materiálem (včetně protokolu o kontrole, tedy listinného důkazu), jaký zvolil žalovaný, určité procesní pochybení (byť podle městského soudu nemělo vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí). Městský soud dovodil, že stěžovatel nebyl v rozporu s § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vyrozuměn o provádění dokazování mimo ústní jednání a správní orgány dále v rozporu s § 18 odst. 1 správního řádu nevyhotovily o provedení důkazu mimo ústní jednání protokol. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40, konstatoval, že „[s]myslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat výpověď svědka, obhlédávaný předmět apod.) a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Je-li však jako důkaz prováděna listina, nadto listina předložená stěžovatelkou, není vadou řízení, pokud nebyla stěžovatelka informována o provedení důkazů mimo ústní jednání. (...) Bylo by naprosto bezúčelné, aby žalovaný musel informovat stěžovatelku o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst jí předložené listiny, a tak jimi provést důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedeního důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí.“ Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní projednávaný případ, ačkoli zde se jedná o kontrolní protokol, tedy listinu, kterou ve správním řízení nepředložil sám stěžovatel. Ve světle citované judikatury jsou klíčové další okolnosti věci, na něž městský soud vhodně poukázal, tedy že stěžovatel „byl seznámen nejen s jím namítaným kontrolním protokolem, ale i s veškerými ostatními podklady, z nichž správní orgány při rozhodování projednávané věci vycházely“. Žalovaný tak nepochybil a § 51 odst. 2 správního řádu neporušil, nesprávný právní názor městského soudu v tomto směru však s ohledem na to, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech a jeho žalobní námitka nebyla důvodná, nemá vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozsudku.

[41] Nejvyšší správní soud dále k § 53 odst. 6, věta první správního řádu, dle kterého se o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu, ve vazbě na § 18 odst. 1 správního řádu (a shodou okolností ve vztahu ke stejnému žalovanému) již judikoval v rozsudku ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 121/2014 – 35. Tehdy také stěžovatel namítal neprovedení listinného důkazu v souladu se zákonem. Kasační soud uvedl s odkazem na další judikaturu, že „[s]polečným znakem všech posuzovaných případů bylo zjištění, že správní orgány prováděly dokazování listinou mimo ústní jednání tak, že listinu jednoduše vložily do spisu, jehož byla součástí po celou dobu správního řízení, aniž by byl o provedení důkazu listinou vyhotoven úřední záznam či protokol. Nejvyšší správní soud na tuto problematiku nahlížel optikou možného zásahu do procesních práv účastníka řízení, kdy v centru jeho pozornosti stála otázka, zda měl účastník možnost se s daným důkazem seznámit a vyjádřit se k němu, a nikoliv otázka, zda byl ryze formálně dodržen postup stanovený správním řádem ve výše citovaných ustanoveních. Dospěl přitom k závěru, že pokud (1) správní orgán založí listinu

do spisu dle § 17 správního řádu a (2) účastník řízení má možnost se s touto listinou seznámit při nahlížení do spisu postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu, lze dokazování provádět i tím, že listina byla pouze vložena do spisu“. V projednávaném případě je zřejmé a mezi stranami nesporné, že stěžovatel měl možnost seznámit se s daným důkazem (protokolem o kontrole), nedošel tedy žádné újmy ve smyslu citované judikatury.

[42] Městský soud dále správně vyhodnotil, že vzhledem ke konkrétním okolnostem měl stěžovatel dostatečnou dobu pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí a nebyl též nucen k sebeobviňování (viz str. 8 – 9 napadeného rozsudku). Stěžovatel se k argumentaci městského soudu kromě obecného nesouhlasu s jeho názory podrobněji nevyjádřil. Nad rámec toho kasační soud dodává, že se ve své předchozí judikatuře již zabýval určením mantinelů aplikace zásady *nemo tenetur se ipsum accusare* (tedy zákazem donucování k sebeobviňování, přičemž uvedl, že „k závěru o porušení zásady zákazu sebeobviňování nemůže vést ani hrozba sankce za nedodržení povinnosti požadované informace sdělit“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 As 35/2016 – 41).

[43] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení otázky tvrzených vad výroku rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti zdůrazňuje především povšechné a obecné určení dotčených subjektů údajů, jichž se delikt stěžovatele týkal, což podle stěžovatele ztěžuje jeho obhajobu a je v rozporu s rozhodnutími žalovaného v jiných věcech.

[44] Z obsahu rozhodnutí žalovaného je patrné, že žalovaný vskutku neurčil přesně dotčené subjekty údajů, jichž se delikty stěžovatele týkaly. Řádově se týkalo o desetitisíce subjektů [návěti výroku rozhodnutí žalovaného uvádí přibližný údaj 17 000 bytových jednotek, v každé z nich však může žít i několik osob (subjektů údajů)].

[45] Vymezení skutku ve správním rozhodnutí není samoúčelné; musí být natolik konkrétní, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73 (publikováno pod č. 1542/2008 Sbírky NSS), platí, že „[v] rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen - to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.“

[46] Právní otázka projednávané věci se týká toho, do jaké míry podrobnosti měl žalovaný při koncipování výroku rozhodnutí zajít, aby výše uvedené judikatorní zásady byly zachovány. Stěžovatel požaduje konkretizaci dotčených subjektů údajů, zatímco žalovaný to odmítá zejména z důvodů praktických, přesněji z důvodu praktické neproveditelnosti kvůli vysokému počtu těchto subjektů.

[47] Stěžovatel přitom netvrdí, že by jeho skutek mohl být zaměněn s jiným; v žalobě však vyvozoval z tvrzené nekonkrétnosti výroku to, že „bez těchto základních informací a

pokračování

parametrů (...) nelze jakkoli relevantně posoudit závažnost vytýkaného jednání“. V kasační stížnosti naopak uvedl, že konkretizace výroku rozhodnutí žalovaného má vliv na obranu stěžovatele například tím, že by prokázal odlišný právní podklad pro zpracování osobních údajů či upravit svá tvrzení ohledně promlčení trestní odpovědnosti.

[48] Nejvyšší správní soud považuje za významné, že stěžovatel nezpochybnil věrohodnost řádového počtu bytových jednotek (od nichž se odvíjí i řádový počet dotčených subjektů osobních údajů), jenž byl uveden ve výrokové části rozhodnutí žalovaného a nepředložil tomu konkurující informace, které by odhady žalovaného vážně zpochybnil. Nenamítá ani, že nedostatečné vymezení subjektů údajů způsobilo, že by neporozuměl, jaké jednání je mu kladeno žalovaným za vinu. Zůstává se svými námitkami v povšechné a ryze formalistické rovině.

[49] Nejvyšší správní soud naopak považuje za správné vyjádření žalovaného (viz odstavec [24] výše), jenž upozornil na mimořádně vysoký počet subjektů údajů a jeho dynamickou, neustále se měnící povahu. Je zřejmé, že by bylo neúměrným zatížením žalovaného, pokud by musel pro účely vymezení skutku přesně na jednotky vyčíslovat počet dotčených subjektů údajů. To by samozřejmě bylo na místě v situacích, kdy se delikt týká jediného či několika jednotlivých subjektů údajů, nebo když bude možné přesnější počet zjistit bez vynaložení nepřiměřeného úsilí (např. pokud jsou osobní údaje zpracovány automatizovaně, a proto jsou přesně kvantifikovány). Obecně však lze očekávat, že právě ve sféře dohledu nad dodržováním předpisů v oblasti ochrany osobních údajů, které jsou zpravidla zpracovávány hromadně, bude často docházet k situacím, kdy dotčené osobní údaje, subjekty údajů a další okolnosti, budou vymezeny jen druhově s uvedením rozumného odhadu jejich počtu (a samozřejmě též jejich druhu). Nejvyšší správní soud přisvědčuje odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se mimo jiné uvádí, že „*ve vztahu k úvaze o závažnosti protiprávního jednání žalobce soud nepovažuje za nezbytné, aby počet subjektů osobních údajů dotčených jednáním žalobce byl zcela přesně 'do jednoho' vyčíslen, řádové určení, že se jednalo o tisíce subjektů – vzhledem k počtu žalobcem spravovaných nebo vlastněných jednotek, jež jsou ve výroku rozhodnutí vyčísleny – je pro úvahu o závažnosti a rozsahu protiprávního jednání dle názoru soudu zcela dostačující*“. Významné naopak je, že žalovaný ve svém rozhodnutí skutek vymezil věcně a časově, uvedl jeho právní kvalifikaci a v maximální možné míře při zachování hospodárnosti řízení uvedl okruh subjektů údajů, jichž se delikt týká, a orientační počet těchto dotčených subjektů.

[50] Shodným směrem dříve Nejvyšší správní soud judikoval v již citovaném rozsudku č. j. 3 As 121/2014 – 35. Tehdy posuzoval věc obdobnou, konkrétně odpovědnost za správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně osobních údajů. Skutek spočíval v tom, že žalobce nezajistil a neověřil řádné provedení skartace dokladů s osobními údaji; část těchto dokladů byla nalezena na skládce. Tehdejší žalobce namítal nepřesné uvedení počtu nalezených dokladů ve správním rozhodnutí. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil a uvedl, že „*[m]nožství dokumentů z této sady, které nebyly prokazatelně zlikvidovány (dokumenty fyzicky nalezené na skládce), tedy u tohoto deliktu není imanentní podmínkou naplnění jeho skutkové podstaty a představuje jen kritérium intenzity porušení zákonné povinnosti*“. Podobně koncipovaná kasační námitka stěžovatele není důvodná ani v nyní projednávaném případě.

[51] Stěžovatel má dále za to, že městský soud ve svém odůvodnění aproboval retroaktivitu a postih zpracování osobních údajů, které stěžovatel jako zpracovatel počal realizovat před nabytím účinnosti zákona o ochraně osobních údajů. Předně (jak je podrobněji uvedeno v odstavci [37] výše) městský soud v napadeném rozsudku rozhodně retroaktivní působnost zákona nepřipustil; toto tvrzení není pravdivé.

[52] Nejvyšší správní soud zde považuje za vhodné citovat příslušnou pasáž odůvodnění napadeného rozsudku: „*Z ustanovení § 47 [zákonu o ochraně osobních údajů – pozn. soudu] – výslovně nazvaného opatření pro přechodné období vyplývá jen a pouze toliko, že pokud zpracovatel, respektive správce osobních údajů nesplnil povinnost uvést zpracovávání osobních údajů, které započalo před účinností zákona o ochraně osobních údajů, do souladu s tímto zákonem, a dopouštěl se tudíž porušování povinností stanovených tímto zákonem, nebyl za takové jednání sankcionován do 31. 12. 2002 (zákon o ochraně osobních údajů přitom nabyl účinnosti dne 1. 6. 2000 s výjimkou některých ustanovení, která nejsou rozhodná pro projednávanou věc – pozn. soudu). Dnem 31. 12. 2002 však přechodné období, jehož účelem bylo vytvoření dostatečného časového prostoru pro správce, resp. zpracovatele osobních údajů, aby uvedli svou činnost do souladu s novou právní úpravou, skončilo. Pokud je zjištěno porušení povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů po tomto datu, tj. po skončení přechodného období, správce, respektive zpracovatel je za takové jednání odpovědný, a to i ve vztahu k době předcházející 31. 12. 2002 – pokud nedošlo k zániku odpovědnosti z důvodu uplynutí stanovené lhůty, a může mu být tudíž za takové jednání uložena sankce.*“

[53] S uvedeným odůvodněním se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stěžovatel zřejmě právě z něho mylně dovozuje, že městský soud aproboval zpětnou působnost zákona; o té by však mělo smysl hovořit pouze v případě, kdy by žalovaný postihoval jednání stěžovatele v době před účinností zákona o ochraně osobních údajů. V projednávané věci ovšem žalovaný postihuje stěžovatele za protiprávní jednání až od účinnosti uvedeného zákona (od 1. 6. 2000, viz výroky I. a II. rozhodnutí žalovaného). Nejedná se tedy o působení zákona do minulosti (pravá retroaktivita), která je v trestním právu (a obdobně i ve správním trestání) zakázána podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Právě naopak – § 47 zákona o ochraně osobních údajů poskytl správcům a zpracovatelům dodatečnou lhůtu, během níž již po účinnosti zákona o ochraně osobních údajů byl ještě tolerován nesoulad zpracování osobních údajů s tímto zákonem. Pokud byl tedy stěžovatel postižen za to, že zpracovával (respektive uchovával) osobní údaje v rozporu se zákonem i po uplynutí lhůty podle § 47 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, jde o postih v souladu s právními předpisy. Opačná situace by nastala, pokud by byl stěžovatel postižen za protiprávní jednání ještě během přechodného období (to znamená v době od 1. 6. 2000 do 31. 12. 2002), k tomu však v posuzované věci nedošlo. Rozhodné je, že stěžovatel i po účinnosti zákona o ochraně osobních údajů zpracovával (uchovával) osobní údaje v rozporu s tímto zákonem a ani v rámci přechodného období neuvedl svou činnost do souladu se zákonem. Stěžovatele proto nemůže zprostit odpovědnosti ani fakt, že počátek zpracování osobních údajů nastal před účinností zákona o ochraně osobních údajů.

[54] Dále se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k námitkám stěžovatele shrnutým v odstavcích [17] a [18] výše. Posouzení krajského soudu ohledně povahy deliktu podle § 45

pokračování

odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů je uvedeno na str. 13 – 14 napadeného rozsudku, na něž tímto Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje. Se závěry krajského soudu, že jde o trvající správní delikt, se kasační soud ztotožňuje. Tento názor má ostatně oporu i v odborné literatuře, neboť komentář k dotčenému ustanovení taktéž uvádí, že „[p]rvní skupinou jednání, kterými může být tento správní delikt spáchán, je shromažďování osobních údajů v rozsahu, který neodpovídá stanovenému účelu. Jedná se tedy o porušení povinnosti podle § 5 odst. 1 písm. d) OchOsÚ. (...) Ve všech těchto případech se bude jednat o trvající správní delikty“ (viz KUČEROVÁ, A. a kol. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012). Krajský soud rovněž srozumitelně na str. 13 rozsudku osvětlil, že odpovědnost stěžovatele za správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů nezanikla, neboť žalovaný zahájil správní řízení o tomto deliktu včas. I v tomto směru neshledal Nejvyšší správní soud v posouzení krajského soudu žádné pochybení.

[55] Námitka týkající se nedostatečného zdůvodnění uložené sankce je dále (podobně jako v žalobě) velmi obecná a nekonkrétní. Nejvyšší správní soud proto aprobejuje názor vyjádřený v napadeném rozsudku, podle něhož „[k]onkrétní kritéria, která musí žalovaný při ukládání pokuty za správní delikty podle zákona o ochraně osobních údajů zohlednit, jsou vymezena v ustanovení § 46 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů (ve znění účinném do dne 30. 6. 2017 – pozn. soudu), podle něhož byl žalovaný povinen přihlídnout zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání a k okolnostem, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno. Soud považuje vymezení okolností, které žalovaný pod uvedená kritéria podřadil, za zcela konkrétní, když žalovaný vymezil, že při stanovování výše pokuty zohlednil skutečnost, že se žalobce dopustil vícero správních deliktů, skutečnost, že žalobce osobní údaje shromažďoval dlouhodobě a počet dotčených subjektů osobních údajů se pohyboval v řádu tisíců. Žalovaný přihlédl taktéž, jako k okolnosti snižující závažnost jednání žalobce, k aktivnímu jednání žalobce směřujícímu k nápravě protiprávního stavu.“

[56] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval i otázkou, zda není nutné na odpovědnost stěžovatele aplikovat novou právní úpravu nařízení GDPR jako úpravu, která je – podle jeho tvrzení – pro něj příznivější a z níž pro sebe vyvozuje beztrestnost. Nejvyšší správní soud v této otázce přisvědčuje žalovanému, jenž správně odkazuje na odstavec 52 usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013 – 46, podle něhož lze použít nové, pro pachatele příznivější úpravy pouze ve správním řízení, případně v řízení před krajským soudem. Rozšířený senát tehdy uvedl, že „[r]ozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky ex offio přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních“. Stěžovatel k tomu nepředložil žádnou konkurující argumentaci. Nová úprava nařízení GDPR proto – i kdyby snad byla pro stěžovatele jako pachatele deliktu příznivější – není v řízení před Nejvyšším správním soudem aplikovatelná. Soud se proto již dále nezabýval ani vlastní otázkou, zda tato úprava by vskutku byla pro pachatele příznivější či nikoli.

[57] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[58] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 31. ledna 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu