

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů,** se sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2012, č. j. 8 Ca 123/2009 – 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 9. 3. 2009, č. j. INSP3-3560/08-16, bylo změněno rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně ze dne 30. 10. 2008, zn. INSP3-3560/08-10, tak, že byl nahrazen výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně výrokem novým. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 70 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč, a to za správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), neboť zpracovával nepřesné osobní údaje, a tím porušil povinnost podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů. Uvedený delikt spáchal žalobce jako správce osobních údajů vedených v Informačním systému evidence obyvatel (dále též

„ISEO“), když zpracovával údaje celkem 2 912 403 osob, které byly zaznamenány buď bez rodného čísla nebo s nulovými koncovkami. Dále byly v náhodně vytvořeném vzorku údajů žijících nositelů příjmení Kd. a Km. ke dni 24. 1. 2008 zjištěny údaje 42 osob, jejichž rodné číslo mělo nulovou koncovku, a dvě dvojice osob se shodným jménem, příjmením a dnem narození, z nichž vždy jedna měla nulovou koncovku a jedna nenulovou koncovku, a to aniž by bylo patrné, že je prověřována správnost údaje o rodném čísle. Žalobce dále v ISEO zpracovával ke dni 24. 1. 2008 údaje celkem 2208 žijících stoletých a starších obyvatel (což je podle žalovaného nepřiměřeně vysoký počet), přičemž u osob narozených mezi lety 1898 a 1908 a vedených jako žijící nebylo patrné, že je prověřována správnost těchto údajů.

[2] V odůvodnění rozhodnutí předseda žalovaného vyšel z úvahy, že žalobce je třeba pojímat jako správce osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů, přičemž subjektem správního deliktu je Česká republika, za kterou jedná žalobce jako příslušná organizační složka. Vzhledem k tomu, že žalobce je z titulu § 3 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), správcem ISEO, který je sice naplňován z různých zdrojových míst, avšak řízen centrálně, odpovídá za přesnost údajů v něm obsažených. Prostředkem k naplňování tohoto úkolu je především nastavení odpovídajících pravidel zpracování, vkládání a uchovávání údajů, jakož i následné pravidelné a systematické ověřování a kontrola; tato pravidla ani kontroly však nejsou žalobcem zajištěny. Žalobcem rovněž nebylo reagováno na pochybnosti o správnosti údajů. Z provedených zjištění navíc vyplývá, že není pracováno na odstranění uvedených pochybení, popř. prováděná opatření jsou nedostatečná. Žalovaný uzavřel, že neshledal nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož ani důvody pro snížení uložené pokuty.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 6. 5. 2009, ve které navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, nebo aby rozhodl o upuštění od uložení trestu (pokuty), neboť zjištěné nedostatky byly odstraněny a je neustále pracováno na dalším zdokonalení softwarového systému. Namítal, že žalobce, resp. Česká republika vůbec nemůže spáchat správní delikt podle § 45 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, neboť tento může ze zákona spáchat toliko právnická nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů. Zdůraznil, že žalobce jako správce ISEO toliko zpracovává a eviduje údaje, které mu sdělí zdrojová místa (krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, matriční úřady), přičemž tyto údaje považuje za správné a bezchybné; nemůže odpovídat za úplnou správnost ISEO. Žalobce rovněž nemá oprávnění přímo měnit data v ISEO, tyto lze „blokovat“ teprve na základě zjištění pochybností, přičemž kontroly údajů jsou dle možností prováděny systémově, dlouhodobě a periodicky. Žalobce je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem o evidenci obyvatel; zjištěné nedostatky byly způsobeny objektivními příčinami, nikoli jeho pochybením nebo nečinností.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 11. 2012, č. j. 8 Ca 123/2009 – 32, napadené rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladu řízení.

V odůvodnění nepřisvědčil námitce, že předmětný správní delikt nemůže žalobce jako organizační složka státu spáchat; Českou republiku je totiž třeba považovat za právnickou osobu ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Městský soud vyšel z ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů a zdůraznil, že podle § 7 téhož zákona platí zde zakotvené povinnosti obdobně také pro zpracovatele. Poukázal na § 6 až § 8a zákona o evidenci obyvatel a vyložil, že žalobce sám není zdrojovým místem dat do ISEO, nýbrž těmito jsou soudy prvního stupně, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, matriční úřady atd.; zákon předpokládá i přímou součinnost občanů. Žalobce v případě pochybností o správnosti údajů zajistí toliko označení takového údaje jako nesprávného a předá věc k dalšímu zjišťování, nemá však oprávnění data v ISEO přímo sám měnit. Městský soud dospěl k závěru, že ve vazbě na žalovaným zjištěná pochybení nebyl žalobce jediným odpovědným subjektem. Nebylo mu jednoznačně prokázáno, že ve všech vytýkaných případech nese odpovědnost za porušení zákona o ochraně osobních údajů, když tuto odpovědnost nesou i další subjekty. Žalovaný však zjištěná pochybení paušalizoval a připsal na vrub žalobce. Městský soud uzavřel, že je třeba se precizněji zabývat skutkovou podstatou správního deliktu, vymezit, které další subjekty jsou odpovědné za porušení zákona o ochraně osobních údajů, a penalizovat je současně s žalobcem.

[5] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalovaný (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 29. 11. 2012, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zdůraznil, že v nyní projednávané věci se jednalo o správní řízení vedené výhradně proti žalobci, jehož odpovědnost za přesnost údajů zpracovávaných v ISEO je založena ustanovením § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel. Žalobce je podle něj třeba považovat za hlavního nositele odpovědnosti za ISEO, přičemž i pro případ pochybení jiného subjektu, který údaje do systému vkládá nebo k nim má přístup, je vždy nutno zvažovat i paralelní odpovědnost žalobce jako správce ve smyslu § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že v daném případě nesou částečnou odpovědnost i další subjekty, měl by to být podle stěžovatele důvod pro zahájení nového řízení s těmito subjekty, nikoli však pro zrušení napadeného rozhodnutí. Podotkl, že odpovědnost žalobce za předmětný správní delikt je dána bez ohledu na zavinění.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že v předmětném správním řízení nebyl důvod pro zásadní či rozsáhlé doplnění skutkového stavu. Ohradil se proti závěru městského soudu, že by paušalizoval odpovědnost jiných osob za předmětné protiprávní jednání; uznává, že na žalobci jako správci nelze požadovat neustálé prověřování přesnosti či aktuálnosti jednotlivých dat, jeho úkolem je však provádění systematických kontrol zaměřených na jednotlivé parametry zpracování. Žalobce byl postižen toliko za pochybení vyplývající z nedostatku pravidel pro zpracování a z absence systematických kontrol osobních údajů; zjištěné nepřesnosti u údajů konkrétních osob ze strany žalovaného k odpovědnosti žalobce naopak přičteny nebyly. Stěžovatel zdůraznil, že pečlivě zvážil míru odpovědnosti žalobce a dalších zainteresovaných subjektů, přičemž žalobci v žádném případě nepřipisoval paušální odpovědnost za veškerá zjištěná pochybení.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že tato byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout 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 něhož 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 není důvodná.

[11] Stěžovatel namítal, že v předmětném správním řízení nebyl důvod pro zásadní či rozsáhlé doplnění skutkového stavu. Ohradil se proti závěru městského soudu, že by paušalizoval odpovědnost jiných osob za předmětné protiprávní jednání; uznává, že na žalobci jako správci nelze požadovat neustálé prověřování přesnosti či aktuálnosti jednotlivých dat, jeho úkolem je však provádění systematických kontrol zaměřených na jednotlivé parametry zpracování. Žalobce byl postižen toliko za pochybení vyplývající z nedostatku pravidel pro zpracování a z absence systematických kontrol osobních údajů; zjištěné nepřesnosti u údajů konkrétních osob k odpovědnosti žalobce naopak přičteny nebyly. Stěžovatel zdůraznil, že pečlivě zvážil míru odpovědnosti žalobce a dalších zainteresovaných subjektů, přičemž žalobci v žádném případě nepřipisoval paušální odpovědnost za veškerá zjištěná pochybení.

[12] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[13] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil se závěrem městského soudu, že se stěžovatel nedostatečně zabýval skutkovou podstatou správního deliktu, za který žalobce postihoval, a to zejména s ohledem na vymezení odpovědnosti dalších subjektů za porušení zákona.

[14] Jádrem sporu před Nejvyšším správním soudem je otázka, zda byla v napadeném rozhodnutí stěžovatele řádně posouzena (zohledněna) odpovědnost dalších dotčených subjektů, zejména zdrojových míst, za pochybení, za které byl žalobce pokutován. Stěžovatel naopak žádným způsobem nebrojí proti vývodům městského soudu, že žalobce

sám není zdrojovým místem dat do ISEO, nýbrž těmito jsou soudy prvního stupně, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, matriční úřady atd. Žalobce v případě pochybností o správnosti údajů zajistí toliko označení takového údaje jako nesprávného a předá věc k dalšímu zjišťování, nemá však oprávnění data v ISEO přímo sám měnit; zákon předpokládá i přímou součinnost občanů. Stěžovatel se nebrání ani proti dalšímu dílčímu závěru vyslovenému městským soudem, totiž že žalobce nebyl jediným subjektem odpovědným za stěžovatelem zjištěná pochybení, nýbrž že tuto odpovědnost nesou i další subjekty, zejména zdrojová místa.

[15] Předmětem správního deliktu, za který byl žalobce postižen napadeným rozhodnutím, bylo zpracovávání nepřesných osobních údajů ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů. Kontrolní činností stěžovatele bylo zjištěno, že žalobce zpracovával údaje celkem 2 912 403 osob, které byly zaznamenány buď bez rodného čísla nebo s nulovými koncovkami, dále že v náhodně vytvořeném vzorku údajů žijících nositelů příjmení Kd. a Km. ke dni 24. 1. 2008 byly zjištěny údaje 42 osob, jejichž rodné číslo mělo nulovou koncovku, a dvě dvojice osob se shodným jménem, příjmením a dnem narození, z nichž vždy jedna měla nulovou koncovku a jedna nenulovou koncovku, a to aniž by bylo patrné, že je prověřována správnost údaje o rodném čísle, a konečně že žalobce v ISEO zpracovával ke dni 24. 1. 2008 údaje celkem 2208 žijících stoletých a starších obyvatel, což je podle závěrů žalovaného, zjištěných za součinnosti České správy sociálního zabezpečení, nepřiměřeně vysoký počet.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že v napadeném rozhodnutí nebyla dostatečným způsobem posouzena a zohledněna odpovědnost jiných subjektů za žalobci vytýkaná pochybení. Stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí vychází z toho, že žalobce je z titulu § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel správcem ISEO, a uvádí, že tento informační systém je sice naplňován z různých zdrojových míst, avšak řízen centrálně žalobcem, který odpovídá za přesnost údajů v něm obsažených. Stěžovatel ve svém rozhodnutí ovšem již nevymezuje, o která konkrétní zdrojová místa se v případě vytýkaných pochybení jednalo, jakož ani nezkoumá, jaká byla role těchto zdrojových míst při vzniku pochybení, popř. jakým způsobem bylo na jejich odstranění žalobcem ve spolupráci s dotčenými zdrojovými místy pracováno. Napadené rozhodnutí zůstává v tomto směru zcela obecné a nekonkrétní, a Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbývá než se ztotožnit se závěrem městského soudu, že stěžovatel zjištěná pochybení paušalizoval a postihl za ně žalobce, a to aniž by věnoval pozornost prověření, jakým způsobem se na jejich vzniku (spolu-) podílely zdrojová místa či jiné dotčené subjekty. V této souvislosti lze dodat, že pokud stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že pečlivě zvažoval míru odpovědnosti žalobce a dalších zainteresovaných subjektů, přičemž žalobci v žádném případě nepřipisoval paušální odpovědnost za veškerá zjištěná pochybení, pak tyto úvahy nejsou z napadeného rozhodnutí patrné; zainteresované subjekty v něm nejsou vůbec vymezeny, tím méně je pak zvažována míra jejich odpovědnosti.

[17] Na tomto závěru nemůže nic změnit námitka stěžovatele, že v nyní projednávané věci se jednalo o správní řízení vedené výhradně proti žalobci. Odůvodnění napadeného rozsudku totiž podle Nejvyššího správního soudu nelze pojímat tak, že by postih žalobce měl být vázán na nutnost vydat obdobná rozhodnutí směřující vůči zdrojovým místům či jiným dotčeným subjektům, které se na vzniku zjištěných pochybení (spolu-) podílely.

Městský soud stěžovateli především vytkl porušení zákona, spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu. Pokud městský soud dodal, že další subjekty odpovědné za porušení zákona o ochraně osobních údajů by měly být penalizovány současně s žalobcem, pak takovéto tvrzení je třeba chápat jako vyjádření, jaký postup by měl být zvolen v případě zjištění pochybení rovněž ze strany jiných subjektů, rozhodně je však nelze vnímat jako podmínku potrestání žalobce. Pro závěr o nutnosti zkoumat odpovědnost dalších dotčených subjektů jsou přitom nerozhodné úvahy stěžovatele, že žalobce by měl být považován za hlavního nositele odpovědnosti za ISEO, který jako správce nese vždy paralelní odpovědnost za zjištěná pochybení. Pro posouzení věci je stejně tak irelevantní, že odpovědnost žalobce za předmětný správní delikt je dána bez ohledu na zavinění, neboť ani objektivní odpovědnost žalobce nezbavovala stěžovatele povinnosti vycházet ve svém rozhodnutí z řádně zjištěného skutkového stavu.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožnil rovněž se závěrem městského soudu, že při vydání napadeného rozhodnutí bylo třeba se precizněji zabývat skutkovou podstatou jednotlivých správních deliktů. Zdejší soud konstatuje, že pokud stěžovatel v napadeném rozhodnutí žalobci vytýká nedostatky při zpracování, vkládání a uchovávání, a zejména pak následném pravidelném a systematickém ověřování a kontrole osobních údajů vedených v ISEO, pak tato jeho tvrzení zůstávají toliko v rovině zcela obecné. V napadeném rozhodnutí není konkretizováno, o jaké konkrétní nedostatky se mělo jednat, jakých konkrétních pochybení při zpracovávání, ověřování a kontrole osobních údajů se měl žalovaný dopustit. Pakliže měl být žalobce za tato svá pochybení postižen v rámci správního trestání, bylo alespoň rámcově nutno vymezit konkrétní mechanismy, např. co do rozsahu či skupin kontrolovaných údajů nebo v rovině časové (co do pravidelnosti), které měly být žalobcem podle zákona dodržovány, dodržovány však nebyly.

[19] V tomto smyslu je třeba označit za zcela nedostatečné konstatování stěžovatele v napadeném rozhodnutí, že *„skutečnost, že v ISEO bylo zjištěno 2 912 403 osob, které byly zaznamenány buď bez rodného čísla nebo s nulovými koncovkami, a dále 2208 údajně žijících stoletých a starších osob, podle odvolacího orgánu sama o sobě svědčí o nedostatečnosti či nedůslednosti případných kontrol vykonávaných Ministerstvem vnitra.“* Nejvyšší správní soud je totiž právě naopak přesvědčen, jakkoli se jedná o čísla i z pohledu běžného pozorovatele velmi vysoká, že takto zjištěné skutečnosti *samy o sobě* nejsou způsobilé přivodit žalobci sankci v podobě pokuty za správní delikt podle § 45 odst. 1) písm. b) ve spojení s odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, a to zejména za situace, kdy žalobce v řízení opakovaně zdůrazňoval (mj. v rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a znovu i v žalobě), že kontroly údajů jsou dle možností prováděny systémově, dlouhodobě a periodicky, přičemž zjištěné nedostatky byly způsobeny objektivními příčinami, nikoli jeho pochybením nebo nečinností žalobce, a tyto byly navíc odstraněny a je neustále pracováno na dalším zdokonalení softwarového systému. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel se s těmito tvrzeními žalobce, doloženými i údaji o konkrétních opatřeních, řádně nevypořádal. Stejně tak tvrzení stěžovatele, že žalobcem nebylo reagováno na pochybnosti o správnosti údajů, resp. že není pracováno na odstranění uvedených pochybení, popř. prováděná opatření jsou nedostatečná, se jeví jako příliš obecná a nekonkrétní.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, napadeného rozhodnutí žalovaného a další spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalobci žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. září 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu