

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **SOLUS, zájmové sdružení právnických osob,** se sídlem Antala Staška 510/38, Praha 4, zastoupený Mgr. Marií Janšovou, advokátkou se sídlem Václavská 316/12, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů,** se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. R. L.,** proti výrokům I. – VII. a IX. – XI. rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. 2. 2013, č. j. INSP2-4684/12-38, o kasační stížnosti žalobce proti výrokům II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2017, č. j. 10 A 72/2013 - 86,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je sdružením právnických osob (nebankovních finančních institucí, bank, poskytovatelů služeb elektronických komunikací, dodavatelů energií a dalších), jehož hlavním předmětem činnosti je organizace a správa databází umožňujících posouzení platební schopnosti spotřebitelů. Na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení a J. R.

provedl žalovaný ve dnech 7. 6. až 24. 8. 2012 kontrolu u stěžovatele zaměřenou na dodržování povinností vyplývajících ze zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), při zpracovávání osobních údajů J. R. a osoby zúčastněné na řízení v tzv. negativním registru fyzických osob.

[2] Výroky I. - VII. v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) nebylo vyhověno žalobcovým námitkám proti kontrolním zjištěním uvedeným v kontrolním protokolu žalovaného ze dne 30. 10. 2012, zn. INSP2-4684/12-33 (dále jen „kontrolní protokol“). V kontrolním protokolu byla žalobci uložena též čtyři opatření k nápravě. Výrokem VIII. napadeného rozhodnutí bylo zrušeno opatření k nápravě č. 1, jímž bylo žalobci uloženo, aby zlikvidoval osobní údaje J. R. evidované v negativním registru, neboť vzhledem k tomu, že v době vydání kontrolního protokolu již žalobci uplynula lhůta, ve které byl ze zákona povinen osobní údaje J. R. zlikvidovat, bylo nadbytečné mu danou povinnost ukládat. Výroky IX. a XI. byly zamítnuty námitky proti opatření k nápravě č. 2 a č. 4, jimiž bylo žalobci uloženo informovat J. R. a osobu zúčastněnou na řízení o likvidaci jejich osobních údajů. Výrokem X. napadeného rozhodnutí bylo změněno opatření k nápravě č. 3 tak, že bylo žalobci uloženo, aby zlikvidoval osobní údaje osoby zúčastněné na řízení v negativním registru, které byly vloženy společností Home Credit, a. s.

[3] Žalobu podanou proti výrokům I. – VII. a IX. – XI. napadeného rozhodnutí Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) v části týkající se zrušení výroků I. až VII. napadeného rozhodnutí odmítl a v části týkající se zrušení výroků IX. – XI. napadeného rozhodnutí zamítl. Městský soud předně uvedl, že rozhodnutí o námitkách proti kontrolním zjištěním není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť jím není přímo zasahováno do právní sféry kontrolovaného subjektu. Žaloba proti nim je proto dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Naopak výroky IX. - XI. napadeného rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost v rámci opatření k nápravě, a je tedy nesporné, že žaloba proti nim přípustná je.

[4] Ve věci samé se městský soud nejprve zabýval odvolatelností souhlasu subjektu osobních údajů uděleného na dobu určitou. Pokud dochází ke zpracování osobních údajů na základě souhlasu, jedná se s ohledem na taxativní výčet v § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona o ochraně osobních údajů o situace, kdy správce osobní údaje nutně zpracovávat nepotřebuje a smí tak činit jen proto, že se subjekt údajů prostřednictvím souhlasu vzdal svého práva, aby jeho osobní údaje zpracovávány nebyly. Nejedná se ani o situaci, kdy správce údaje potřebuje v souvislosti se smluvním vztahem mezi subjektem údajů a správcem [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů], ani o zpracovávání osobních údajů nezbytné pro dodržení zákonné povinnosti správce [§ 5 odst. 2 písm. a) téhož zákona]. Zákon o ochraně osobních údajů ani směrnice o ochraně osobních údajů neobsahují žádnou speciální úpravu souhlasu na dobu určitou. Rozdíl mezi souhlasem uděleným na dobu neurčitou a na dobu určitou spočívá především v tom, že ze souhlasu uděleného na dobu neurčitou se subjekt údajů může vyvázat pouze tím, že souhlas aktivně odvolá, zatímco po uplynutí doby souhlasu uděleného na dobu určitou oprávnění správce zanikají bez další aktivity subjektu. Z toho však nevyplývá, že by byl souhlas udělený na

dobu určitou neodvolatelný. Souhlas představuje jednostranný úkon subjektu údajů vůči správci, nikoliv kontrakt mezi správcem a subjektem údajů. Smyslem souhlasu je, že jej subjekt může vzít zpět, neboť právě jen on má mít kontrolu nad tím, kdo smí jeho osobní údaje zpracovávat nad rámec zákonem stanovených případů [k obdobným závěrům dospěla i pracovní skupina zřízená podle čl. 29 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 jen „směrnice 95/46/ES“) ve svém stanovisku ze dne 13. 7. 2011 o definici souhlasu, WP187, str. 32 - 33]. S tím souvisí i povinnost správce podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů prokázat udělení souhlasu po celou dobu zpracování. K odkazu žalobce na historický výklad § 5 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů městský soud uvedl, že z vypuštění formulace, že subjekt může svůj souhlas se zpracováním odvolat, nedohodne-li se se správcem jinak, nelze dovodit, že od účinnosti novely jsou všechny souhlasy neodvolatelné, nýbrž pouze to, že zákon již nyní výslovně nepočítá s možností dohody mezi správcem a subjektem, že souhlas nelze odvolat. Analogie mezi souhlasem subjektu osobních údajů s jejich zpracováním a souhlasem vlastníka sousední nemovitosti s provedením ohlašované stavby ve stavebním řízení je podle městského soudu nepřípadná. Souhlas vlastníka sousední nemovitosti je podkladem pro povolovací akt vydaný stavebním úřadem. Tento institut kromě použitého pojmu „souhlas“ nevykazuje žádné podobnosti s jednáním subjektu osobních údajů.

[5] Městský soud dále přistoupil k posouzení alternativní argumentace žalobce spočívající v tvrzení, že byl oprávněn zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů za účelem ochrany oprávněných zájmů svých členů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Městský soud předně konstatoval, že citované ustanovení implementuje čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES, a musí proto být vykládáno eurokonformně. Výklad čl. 7 písm. f) směrnice byl dle městského soudu dostatečně vyložen judikaturou Soudního dvora, jedná se tak o tzv. *acte éclairé* ve smyslu rozsudku Soudního dvora ve věci *CILFIT*. Nepovažoval proto za nutné ve věci položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

[6] Pojem „oprávněný zájem“ nemůže být členským státem omezen jen na specifický typ práv či zájmů, může se jednat např. o zájem na správném fungování internetových stránek (rozsudek Soudního dvora ve věci *Breyer*). Aplikace § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů se neomezuje na ochranu ústavně garantovaných práv, nýbrž na ochranu legitimních zájmů v širším slova smyslu. Městský soud proto přisvědčil žalobci, že má oprávněný zájem na tom, aby jeho členové byli schopni efektivně ověřovat bonitu spotřebitelů, kteří žádají o spotřebitelský úvěr. Tento oprávněný zájem je však třeba poměřovat testem proporcionality vůči zásahu do práva na soukromí subjektů shromažďovaných údajů, přičemž posuzované opatření neobstojí ve druhém kroku testu, tj. posouzení potřebnosti. Ačkoli se jedná o opatření vhodné k ověření úvěruschopnosti spotřebitelů (první krok testu) a zajisté i efektivní, nejedná se o nástroj jediný. Členové žalobce mohou a mají informace o schopnosti splácet úvěr žádat především od spotřebitelů. Informace jsou rovněž často dostupné veřejně, např. v insolvenčním rejstříku. Může pochopitelně nastat situace, kdy u konkrétního spotřebitele nebude možné zjistit důvěryhodné údaje svědčící o jeho bonitě, v takovém případě však členům žalobce nezbude než úvěr neposkytnout.

[7] Pro úplnost městský soud doplnil, že i kdyby akceptoval, že vedení databází dlužníků v prodlení bez jejich souhlasu je nezbytné pro naplnění oprávněných zájmů žalobce, musel by dospět k závěru, že takový zásah do práva subjektů osobních údajů na ochranu soukromí nemůže obstát v testu přiměřenosti (třetí krok testu proporcionality). Na straně subjektů osobních údajů v posuzované věci dochází k zásahu do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života plynoucího z čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10). V projednávané věci se aplikuje též čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, který garantuje právo každého na ochranu osobních údajů. Zjišťování informací o spotřebitelích žádajících o spotřebitelský úvěr je žalobcovým oprávněným zájmem, nejedná se však o žádné z ústavně garantovaných práv. Ochraně čl. 11 Listiny základních práv a svobod podléhá jen právo na konkrétní navýšení majetku, na jehož nabytí jednotlivec oprávněně spoléhá na základě platných právních předpisů (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Glaser proti České republice*). O takové legitimní očekávání se však v posuzované věci nejedná. Právní řád členům žalobce negarantuje zajištění ideální informovanosti o majetkových možnostech spotřebitelů a je jen na jejich uvážení a podnikatelském riziku, aby zajistili, že budou služby poskytovat spotřebitelům, kteří si je mohou dovolit. Tím se posuzovaný případ liší od rozsudku Soudního dvora ve věci *Ryneš*, ve kterém stála na straně správce osobních údajů ochrana daleko silnějších zájmů, neboť chránil samé jádro svého práva na soukromý a rodinný život, totiž integritu obydlí, a potažmo životy a zdraví sebe a svých rodinných příslušníků. Zásah žalobce do práv osoby zúčastněné na řízení a dalšího spotřebitele tak nebyl proporcionální vůči oprávněnému zájmu, který žalobce chránil, na jednání žalobce proto nelze aplikovat § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

[8] Na uvedeném závěru nic nemění ani tvrzení žalobce, že osobní údaje spotřebitelů sice zpracovával bez jejich souhlasu, avšak svým členům je neposkytoval, pokud nedisponovali souhlasem spotřebitele. Samotná skutečnost, že žalobce osobní údaje shromažďuje, představuje zpracovávání osobních údajů ve smyslu § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Nadto městský soud poznamenal, že z logiky věci platí, že aby byla zajištěna žalobcem tvrzená efektivita databáze, musí mít ostatní členové žalobce k údajům v ní vedeným přístup taktéž bez souhlasu subjektu údajů. Tento dílčí argument proto městský soud vyhodnotil jako v kontextu zbytku žaloby nekoherentní a účelový. Městský soud nepřisvědčil ani argumentu žalobce, že je povinen registr dlužníků vést v důsledku povinnosti jednat s odbornou péčí. Z povinnosti jednat s odbornou péčí nelze dovodit, že podnikatelé mají povinnost vytvářet široké databáze solventnosti spotřebitelů. Zákonný podklad pro provozování databáze dlužníků v posuzovaném případě nepředstavuje ani § 20z odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, neboť zákon č. 378/2015 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení do zákona o ochraně spotřebitele vloženo, nabyl účinnosti dne 1. 2. 2016. Z přechodných ustanovení pouze vyplývá, že správci databází údajů o dlužích spotřebitelů jsou oprávněni zpracovávat po účinnosti novely i údaje, které v nich byly obsaženy před jeho účinností. Na výše uvedené závěry nemá dle městského soudu žádný vliv ani důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu poslance Vondráčka, na jehož základě byl § 20z zákona o ochraně spotřebitele přijat. Názor jediného poslance v kontextu výše uvedené argumentace neobstojí, přičemž nelze dovozovat, že pokud poslanecká sněmovna pozměňovací návrh

přijala, ztotožnila se i s důvodovou zprávou. Nerozhodné pro nyní posuzovaný případ je též 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), neboť nejen že nebylo účinné v době vydání napadeného rozhodnutí, ale není účinné ani v době rozhodování soudu. Navíc z něj nevyplývá žádný posun právní úpravy relevantní pro toto řízení. K předloženému rozhodnutí rotterdamského soudu z roku 2010 městský soud konstatoval, že význam rozhodnutí nizozemského soudu prvního stupně pro interpretaci práva Evropské unie nelze přeceňovat. Nadto se daný soud zabýval činností organizace veřejnoprávního charakteru (Bureau Krediet Registratie), která na základě nizozemské právní úpravy vede centrální registr informací o dluzích spotřebitelů. Jednalo se tedy o podstatně odlišnou skutkovou i právní situaci od věci nyní projednávané.

[9] Ohledně argumentace žalobce, že má povinnost vést databázi nespolehlivých dlužníků, aby mohl dostát povinnosti, jež mu plyne z § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o spotřebitelském úvěru“), resp. čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (dále jen „směrnice 2008/48/ES“), městský soud konstatoval, že z citovaného článku směrnice nevyplývá, že by byli poskytovatelé spotřebitelských úvěrů povinni systematicky ověřovat tvrzení žadatelů o úvěr v databázích dlužníků. Tuto povinnost může zakotvit vnitrostátní právní úprava. Směrnice pouze vyžaduje, aby úvěr nebyl poskytnut spotřebiteli, o němž poskytovatel nemá žádné nebo jen zcela nevěrohodné informace (rozsudek Soudního dvora ve věci *CA Consumer Finance SA*). Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru tedy nelze vykládat tak, že stanoví povinnost poskytovatele spotřebitelského úvěru vést a používat databázi úvěruschopnosti spotřebitelů. Poskytovatel má primárně požadovat po spotřebiteli, který žádá o spotřebitelský úvěr, aby prokázal, že bude schopen úvěr splácet. Jako subsidiární prostředek k ověření bonity spotřebitele může poskytovatel použít i příslušných databází, avšak pouze takových, které jsou provozovány v souladu se zákonem. Pokud by se poskytovatel spotřebitelského úvěru dostal do situace, že z informací poskytnutých spotřebitelem není schopen ověřit jeho schopnost splácet úvěr, a zároveň nemá přístup k žádným alternativním zdrojům informací, nemohl by úvěr spotřebiteli poskytnout. Taková možnost však zákonu o spotřebitelském úvěru neodporuje. K žalobcem tvrzenému veřejnému zájmu na vedení registru dlužníků městský soud uvedl, že obecná zásada správního řízení zakotvená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, která vede správní orgány k tomu, aby dbaly souladu přijatých rozhodnutí s veřejným zájmem, nemůže ovlivnit interpretaci správním orgánem aplikovaných hmotněprávních předpisů či dokonce sloužit jako náhrada takových předpisů. V závěru odůvodnění se městský soud zabýval tím, zda žalobci nevzniklo na základě správní praxe žalovaného legitimní očekávání, že jeho postup spočívající ve shromažďování osobních údajů v databázi dlužníků bez souhlasu subjektu údajů, respektive na základě neodvolatelného souhlasu neodporuje zákonu, a dospěl k závěru, že žalobce neměl k dispozici žádný dokument, z nějž by takové očekávání mohlo vyplynout.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nesprávné právní posouzení městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[11] Stěžovatel právnímu posouzení městského soudu předně vytýká nesprávné provedení testu proporcionality ve vztahu k § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů a čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES. Místo aby městský soud provedl test proporcionality vzhledem k stěžovatelem tvrzeným oprávněným zájmům (zájem na plnění obecné povinnosti odborné péče a speciální povinnosti ověřování platební schopnosti), provedl poměřování mezi ústavně zaručenými základními právy, konkrétně mezi právem na ochranu vlastnického práva a právem na ochranu osobních údajů. Kategorie oprávněných zájmů dle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů je však širší, neboť může zahrnovat i zájmy, které nejsou zakotveny v ústavním pořádku. Stěžovatel na rozdíl od městského soudu považuje omezení podnikatelského rizika za oprávněný zájem. Upozorňuje na čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48/ES a bod 28 odůvodnění téže směrnice, z nichž vyplývá zřejmý úmysl unijního zákonodárce, aby za účelem ověřování úvěruschopnosti spotřebitelů docházelo k vyhledávání v informačních databázích. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *CA Consumer Finance SA* posouzení, zda informace uvedené spotřebitelem jsou dostatečné, je svěřeno poskytovateli úvěru, přičemž může za tímto účelem provést kontrolu v databázích. Takovýto oprávněný zájem naplňuje kritérium nezbytnosti a členské státy by jeho výkonu neměly klást nadměrné překážky. Stěžovatel odkazuje na dokument Evropské komise ze dne 23. 3. 2017 „Consumer Financial Services Action Plan: Better Products, More Choice“, v němž Evropská komise výslovně zmiňuje posuzování úvěruschopnosti jako jeden z prostředků prevence nezodpovědného zpracovávání spotřebitelských úvěrů a zamýšlí vypracovat minimální soubor údajů, jež si mají za tímto účelem mezi sebou vyměňovat úvěrové registry. Čl. 8 odst. 2 směrnice 2008/48/ES umožňuje členským státům požadovat, aby věřitelé posoudili úvěruschopnost spotřebitelů na základě vyhledávání v příslušné databázi. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice 2008/48/ES má členský stát povinnost zajistit zahraničním poskytovatelům nahlédnutí do databází dlužníků. Unijní zákonodárce tedy zjevně nepočítal s možností, že by databáze dlužníků v členském státě neexistovala či že by dokonce její existence mohla být v rozporu s jiným předpisem Evropské unie.

[12] Při provádění testu proporcionality je dle stěžovatele rovněž třeba vzít v potaz kontraktační povinnost poskytovatelů služeb elektronických komunikací (§ 63 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) a obchodníků s energiemi v pozici dodavatelů poslední instance [§ 12a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů], kteří tvoří podstatnou část členů žalobce. Významná část členů stěžovatele musí poskytovat své služby i spotřebitelům, u kterých by při svobodné podnikatelské strategii poskytnutí služeb pečlivě zvažovali. Mají proto naléhavou potřebu podrobných informací o bonitě budoucího zákazníka, aby mohli vhodně nastavit podmínky poskytování služby. Navíc údaj o existenci podstatného prodlení se splněním finančního závazku vůči poskytovateli služeb elektronických komunikací má zásadní význam i pro předcházení nezodpovědnému přístupu ke spotřebitelským úvěrům. Pokud městský soud uzavřel, že snaha poskytovatelů služeb předejít vzniku nových nesplacených pohledávek nespadá pod ochranu práva na

ochranu vlastnictví, nezohlednil, že u řady členů stěžovatele se jedná o snahu předejít znehodnocování vlastního majetku tím, že spotřebiteli vzniknou další pohledávky u jiných podnikatelů.

[13] Městský soud dle stěžovatele vyložil právo osoby zúčastněné na řízení na ochranu osobních údajů nepřiměřeně široce, a to na úkor stěžovatele a jeho členů. Právo na ochranu osobních údajů není s právem na ochranu soukromého života totožné, ale pouze s ním souvisí. Podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (jakož i podle čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU) musí zásah do práva na ochranu osobních údajů dosahovat intenzity zneužívání. Stěžovatel považuje odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 za nepřiléhavý, neboť v posuzovaném případě zpracovávané údaje přímo nevypovídají o osobním soukromí subjektu údajů. K aplikaci kritéria nezbytnosti stěžovatel odkazuje na stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci *Valsts policijas Rïgas* a na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Handyside proti Spojenému království*. Kritérium „nezbytný“ je třeba chápat spíše jako potřebný, nikoli nevyhnutelný ani užitečný či žádoucí. Aby byla splněna podmínka potřebnosti, musí existovat závažná potřeba a opatření musí být přiměřené.

[14] Při porovnání posuzovaného případu s rozsudkem Soudního dvora ve věci *Ryneš* městský soud nezohlednil, že v dané věci se jednalo o silnější zásah do práv subjektu údajů (byly například nahrávány příchody a odchody z přilehlého bytového domu), v nyní posuzované věci se jednalo pouze o zpracovávání omezeného rozsahu osobních údajů a jen o osobách, které jsou v prodlení s plněním svých smluvních závazků. Byly zpracovávány pouze identifikační údaje subjektu (jméno, příjmení, bydliště, rodné číslo) a údaje o rozsahu a povaze porušení smluvní povinnosti (dlužná částka, počet splátek či jiných plnění po splatnosti, datum, kdy byly naplněny podmínky pro zařazení do registru, písemný kód charakterizující okolnosti porušení povinnosti a případně datum zaplacení, odpisu či postoupení pohledávky). Osoba zúčastněná na řízení navíc zjevně považuje za zásah do svých práv to, že dle údajů evidovaných v databázi dochází k řádnému posouzení její úvěruschopnosti, což jí ztěžuje další předlužování.

[15] Stěžovatel upozorňuje, že při provádění testu proporcionality je třeba vzít v úvahu, že údajný zásah do práva na ochranu soukromého života spočíval v tom, že jinému poskytovateli služeb nezůstala utajena informace o existujícím prodlení spotřebitele vůči jinému podnikateli. Je tak třeba uvažovat, zda se skutečně jednalo o zásah do práva subjektu údajů či naopak o snahu subjektu o zneužití práva. Utajení informace o existenci prodlení vůči jinému poskytovateli služeb tak mohlo mít zásadní vliv na nesprávné hodnocení úvěruschopnosti spotřebitele a mohlo vést k jeho nezodpovědnému předlužení. Takové jednání je v rozporu se zásadou poctivosti právního jednání dle § 6 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Neuvedení podstatných informací při sjednávání úvěru může být dokonce i trestné. Napadeným rozsudkem byl věřitelům odebrán efektivní nástroj, jak potenciálnímu trestnému jednání předcházet. O existenci závažné potřeby registrů úvěruschopnosti spotřebitelů svědčí i vyjádření České národní banky a bezpečnostních složek, která městský soud ovšem nezohlednil.

[16] Stěžovatel dále namítá, že městský soud neporozuměl způsobu, jakým v praxi stěžovatel a jeho členové postupují při ověřování finanční bonity spotřebitelů. Ve svém

posouzení vycházel ze skutečností v řízení nezjišťovaných a z napadeného rozsudku není zřejmé, jakými úvahami se řídil při posuzování skutkového stavu, napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. V době vydání napadeného rozhodnutí stěžovatel do databáze zaznamenával údaje o bonitě spotřebitelů i bez souhlasu subjektu údajů, k předávání údajů z této databáze však docházelo vždy pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez souhlasu subjektu údajů nebyl poskytovatel služeb oprávněn vyžádat si z databáze údaje o existenci podstatného prodlení v předchozích smluvních vztazích. Pokud je souhlas spotřebitele podmínkou žádosti o údaje z databáze, jedná se pouze o jistou administrativní zátěž pro poskytovatele služeb. Pokud je však souhlas podmínkou zařazení do databáze, poskytovatel služby neví, zda v databázi žádné informace nejsou proto, že spotřebitel žádné závazky po splatnosti nemá, nebo proto, že svůj souhlas s jejich zařazením odvolal, databáze je tak pro poskytovatele služeb nepoužitelná. Podmínění zpracování osobních údajů existencí souhlasu, umocněné jeho odvolatelností, by v praxi mohlo vést k tomu, že by subjekt údajů svůj souhlas odvolal v okamžiku, kdy by došlo k nesplacení pohledávky. Toto jednání by pak dlužníkovi umožnilo získat úvěr i přes své nesplacené závazky. Požadavek souhlasu s žádostí o údaje z databáze minimalizuje zásah do práv subjektu údajů, neboť mu zachovává větší míru kontroly nad tím, jak je s jeho osobními údaji zacházeno.

[17] Městský soud rovněž pochybil, když odmítl položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Pokud městský soud zaujal zcela jiný názor než soud v jiném členském státě, nemůže se jednat o tzv. *acte clair,* resp. *acte éclairé*, neboť existují rozdílné výklady práva Evropské unie a Soudním dvorem dosud výklad proveden nebyl. Nadto městský soud nizozemský rozsudek špatně vyložil. V dané věci se jednalo o soukromou nadaci, nikoli veřejnoprávní instituci, a jediným zákonným základem její činnosti je nizozemská transpozice čl. 7 směrnice 95/46/ES. Vyjádření pracovní skupiny Evropské komise WP 164 není pouze interním materiálem, nýbrž dokumentem, který byl předložen k veřejné konzultaci v rámci Evropské komise. Argumentace žalovaného dokumentem WP 65 je účelová. Stěžovatel v závěru své kasační stížnosti s ohledem na to, že Nejvyšší správní soud je soudem poslední instance, navrhuje, aby v souladu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

1) Je třeba vykládat čl. 7 písm. f) směrnice o ochraně osobních údajů tak, že mezi zpracování osobních údajů, které je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby, či osob, kterým jsou údaje sdělovány, lze zařadit také zpracování osobních údajů ve zvláštním registru vedeném správcem osobních údajů za účelem předcházení nezodpovědnému zadlužování spotřebitelů, a to údajů subjektů údajů, které jsou v podstatném prodlení se splněním své peněžité pohledávky, přičemž osobní údaje subjektu údajů vedené v takovémto zvláštním registru jsou předávány další osobě jen při žádosti subjektu údajů o vstup do dalšího smluvního vztahu s touto osobou, výhradně za účelem posouzení úvěruschopnosti subjektu údajů?

2) Měnila by na odpovědi na otázku č. 1 něco skutečnost, že osobní údaje obsažené ve zvláštním registru vedeném za účelem předcházení nezodpovědnému zadlužování spotřebitelů jsou třetí osoby oprávněny vyžádat si výhradně na základě souhlasu subjektu údajů poskytnutého této třetí osobě s takovýmto vyžádáním, za účelem posouzení úvěruschopnosti subjektu údajů při jednání o uzavření smluvního vztahu subjektu údajů s takovouto třetí osobou?

3) Je třeba vykládat čl. 7 písm. f) směrnice o ochraně osobních údajů tak, že pro účely posuzování toho, zda oprávněné zájmy správce nebo třetí osoby, či osob, kterým jsou údaje sdělovány, nepřevyšují zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů, které vyžadují ochranu podle čl. 1 odst. 1 uvedené směrnice, je na straně subjektu údajů nutno posuzovat konkrétní zájmy, základní práva a svobody subjektu údajů ve vztahu ke konkrétním kategoriím osobních údajů v daném případě zpracovávaným (např. údajům o existenci podstatného prodlení subjektu údajů se splněním peněžité pohledávky) ve vazbě na konkrétní účel zpracování (např. vedení zvláštního registru za účelem předcházení nezodpovědnému zadlužování spotřebitelů), a nikoli pouze obecně zájem, základní práva a svobody subjektu údajů na ochraně soukromí a právo subjektu údajů na informační sebeurčení?

4) Je třeba vykládat článek 8 odst. 1 směrnice o spotřebitelském úvěru tak, že tento článek brání členským státům v přijetí opatření, která by byla na překážku existenci a účinnému fungování negativních dlužnických registrů fyzických osob – spotřebitelů, včetně takových opatření, která by znemožňovala vedení takovýchto registrů na právním základě čl. 7 písm. f) směrnice o ochraně osobních údajů, jakož i opatření, dle kterých by členské státy požadovaly jako podmínku pro vedení takovýchto registrů souhlas subjektů údajů se zpracováním jejich údajů v těchto registrech, ve spojení s právem subjektu údajů souhlas odvolat, mimo jiné i po vzniku prodlení?

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení a replika stěžovatele

[18] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem a odkazuje na své vyjádření v řízení před městským soudem. K provedenému testu proporcionality žalovaný uvádí, že vzhledem k tomu, že právo na ochranu osobních údajů je ústavně zaručeným základním právem, je zcela správné, že jej městský soud poměřoval s jiným základním právem, jímž je právo na ochranu vlastnictví, nikoli však zájem na plnění obecné povinnosti odborné péče či speciální povinnosti ověřování platební schopnosti. Stěžovatel své argumenty nijak nevztahuje ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu, přičemž opomíjí, že ve věci *Ryneš* existovalo reálné ohrožení subjektu údajů, které bylo poměřováno vůči právům relativně zřetelně vymezeného okruhu osob. Žalovaný odmítá argumentaci, že právo na ochranu osobních údajů pouze souvisí s právem na ochranu soukromí. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů ukládá provést poměřování vůči právu subjektu údajů na ochranu jeho soukromého života, čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES povoluje zpracovávání osobních údajů pouze v případě, že zájem a práva subjektu údajů nepřevyšují potřebu zpracování.

[19] Zpracovávání osobních údajů musí být založeno na některém z právních titulů zakotvených v zákoně o ochraně osobních údajů. Základním právním titulem je souhlas subjektu údajů. Má-li být zachován respekt k důstojnosti člověka a jeho soukromí, je na subjektu údajů, aby se rozhodl, kdy zásah do svého soukromí povolí a kdy svolení odvolá. Argumentace výjimkou zakotvenou v § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů je účelová. Aplikaci této zákonné výjimky zpochybňuje i přijetí novely č. 378/2015 Sb., která vedení databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitelů zakládá na § 20z a § 20za zákona o ochraně spotřebitele a § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, nikoli § 5 odst. 2 písm. f) téhož zákona.

[20] Napadený rozsudek nezpochybňuje vlastní potřebu posouzení úvěruschopnosti spotřebitele, nýbrž nezbytnost vedení posuzované databáze a v důsledku tak i její zákonnost. Směrnice 2008/48/ES vedení databází o úvěruschopnosti spotřebitelů neukládá, jedná se pouze o jednu z alternativních možností, která byla do českého právního řádu promítnuta teprve novelou č. 378/2015 Sb. Posouzení úvěruschopnosti spotřebitele je možné i jinými metodami, především získáním informací přímo od spotřebitele. Omezení smluvní volnosti některých členů stěžovatele v důsledku zpochybňuje potřebu vedení předmětné databáze, a tím i aplikaci § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Nelze-li uzavření smlouvy odmítnout, nelze naplnit deklarovaný účel plnění obecné povinnosti odborné péče, přičemž pouhé stanovení zvláštních podmínek není dostatečné pro odůvodnění zásahu do práva na ochranu osobních údajů. Aspekt dobrých mravů byl zohledněn při zakotvení právních titulů pro zpracování osobních údajů v zákoně o ochraně osobních údajů. Závěrem žalovaný uvádí, že právní úprava i judikatura jsou ve vztahu k posuzované otázce jednoznačné, není proto důvod podávat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Podání předběžné otázky navíc nemá s ohledem na změnu právní úpravy pro budoucí spory žádný význam.

[21] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel v negativním registru eviduje každého, koho jeho člen, soukromý subjekt, označí za dlužníka (bez ohledu na výši dluhu). Zařazením do stěžovatelem vedené databáze je jednotlivec zcela vyřazen z běžného života a možnosti sjednat si jakoukoli službu od hypotéky po smlouvu s telefonním operátorem. Takovéto vydírání pohrůžkou diskreditace považuje osoba zúčastněná na řízení za v právním státě nepřípustné. Podnikatelům navíc údaje mohou sloužit k nátlaku na spotřebitele v případě potenciálního soudního sporu. Úvěruschopnost lze ověřit i jiným způsobem, podvodníci databáze dokážou obejít. Osoba zúčastněná na řízení se připojuje k stěžovatelovým úvahám *de lege ferenda*, aby zákon v některých případech neumožňoval vzít souhlas se zpracováváním osobních údajů zpět. Negativní registry by ovšem měly být založeny pouze na pravomocných rozhodnutích o dluhu či na úředně ověřeném uznání dluhu, nikoli na libovolném záznamu ze strany soukromého subjektu. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na svůj případ, kdy souhlas se zpracováním osobních údajů byl zamaskován malým písmem na adhezní smlouvě uzavřené se společností Home Credit, a. s., přičemž žaloba proti osobě zúčastněné na řízení byla civilním soudem zamítnuta, stěžovatel však osobní údaje osoby zúčastněné na řízení nadále evidoval a poskytoval třetím osobám. Závěrem osoba zúčastněná na řízení uvádí, že právo podnikat nelze nadřazovat nad právo na ochranu osobních údajů a na ochranu důstojnosti člověka.

[22] Stěžovatel ve své replice na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení konstatuje, že na rozdíl od případu *Ryneš* byly v posuzovaném případě zpracovávány údaje pouze těch subjektů, které pro to zavdaly příčinu svým předchozím nesplacením dluhu. Žalovaný ani městský soud nezohlednili povahu zpracovávaných údajů, na rozdíl od případu *Ryneš* stěžovatel nezpracovává údaje vypovídající o soukromém a intimním životě subjektů údajů. Stěžovatel se dále ohrazuje proti odkazu žalovaného na novelu č. 378/2015 Sb., která jednak nebyla v době vydání napadeného rozhodnutí účinná, jednak nevylučuje aplikaci § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů jako právního základu pro zpracování osobních údajů. Navíc není dle stěžovatele pravda, že byla několikrát zpochybněna. K problematice kontraktační povinnosti některých svých členů stěžovatel

uvádí, že sjednání konkrétních podmínek jako platba předem či složení mimořádné zálohy podstatně ovlivňuje možnost potenciální nesplacenou pohledávku vymáhat a pomáhá předcházet předlužení spotřebitele. Stěžovatel dále upozorňuje, že údaje uvedené v databázi jsou zašifrované, k jejich využití dochází teprve v případě dotazu. Aspekt dobrých mravů nebyl v rozporu s tvrzením žalovaného v rámci testu proporcionality zohledněn ani žalovaným, ani městským soudem. K položení předběžné otázky stěžovatel dodává, že v řadě dalších členských států, např. ve Spojeném království či v Itálii, volí soudy výklad obdobný předloženému rozhodnutí nizozemského soudu. K přijetí nové právní úpravy stěžovatel uvádí, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů obsahuje téměř totožnou právní normu jako v posuzovaném ustanovení. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů navíc vejde v účinnost teprve 25. 5. 2018. Osoba zúčastněná na řízení uvádí okolnosti týkající se své evidované pohledávky, které nebyly uvedeny ve správním řízení ani v řízení před městským soudem. Ke správnosti evidovaných údajů stěžovatel uvádí, že v případě zpochybnění pohledávky provádí v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů blokaci a prověření údajů. Osoba zúčastněná na řízení ani další spotřebitelé správnost údajů nezpochybnili, předmětem správního řízení nebyla nesprávnost údajů, nýbrž existence souhlasu s jejich zpracováním. Členové stěžovatele jsou povinni evidovaná data pravidelně prověřovat nezávislým auditorem. Závěrem stěžovatel upozorňuje, že osoba zúčastněná na řízení nebyla vyřazena z běžného života, neboť v době, kdy byly její údaje evidované v databázi stěžovatele, získala úvěr od společnosti Raiffeisen stavební spořitelna, a. s., která je členem stěžovatele.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud se proto musel nejprve zabývat otázkou podmínek řízení o žalobě, konkrétně tím, zda nápravné opatření obsažené v protokolu o kontrole je správním rozhodnutím s atributy podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud správně konstatoval, že rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu zjištění není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jím není přímo zasahováno do právní sféry kontrolovaného subjektu (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 – 36, ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29, či ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 Ads 126/2014 - 79, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), a žalobu tak v části týkající se výroků napadeného rozhodnutí, jimiž žalovaný pouze zamítl námitky proti závěrům kontrolního protokolu, odmítl. Následně však poněkud zjednodušujícím způsobem konstatoval, že výroky IX. – XI. napadeného rozhodnutí byla stěžovateli uložena povinnost v rámci opatření k nápravě, a je proto nesporné, že žaloba proti těmto výrokům je přípustná.

[26] Je sice pravdou, že dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu při definici správního rozhodnutí akcentovala jeho materiální stránku, a proto považovala kontrolní protokol v části ukládající kontrolovanému subjektu opatření k nápravě za správní rozhodnutí, aniž by se zabývala předepsanou formou (srov. rozsudek ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90). Při posuzování přípustnosti žaloby je nicméně třeba vzít v úvahu i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, podle kterého je nutné za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat jen takové akty správního orgánu, které mají nejen materiální znaky správního rozhodnutí, ale u nichž zákon předpokládá i naplnění znaků formálních, tj. že vydání uvedeného aktu zpravidla předchází správní řízení a že samotný akt má zákonné náležitosti. Žalovaný postupoval vůči stěžovateli podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v rozhodném znění, a o kontrolních zjištěních vyhotovil protokol, jehož součástí byla podle § 40 zákona o ochraně osobních údajů i opatření k nápravě. Proces kontroly podle zákona o státní kontrole [a nyní podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů] sám o sobě nemá charakter správního řízení, které by směřovalo k vydání správního rozhodnutí. S ohledem na § 41 zákona o ochraně osobních údajů, ve znění do 30. 4. 2014, lze nicméně dovodit, že pokud bylo při kontrole v oblasti ochrany osobních údajů zjištěno porušení právních předpisů, jež bylo třeba řešit přijetím opatření k nápravě, mělo být součástí kontrolního protokolu podle zákona o státní kontrole i správní rozhodnutí podle § 41 zákona o ochraně osobních údajů, jímž by byla kontrolovanému subjektu uložena i příslušná nápravná opatření. Žalovaný v projednávané věci předepsaným způsobem nepostupoval, o nápravných opatřeních správní rozhodnutí nevydal a učinil je formální součástí kontrolního protokolu. Uvedený postup ovšem nemůže být kontrolovanému subjektu na újmu. Jestliže uložení povinnosti provést ve stanovené lhůtě opatření k nápravě splňuje po materiální stránce náležitosti správního rozhodnutí a právní předpis formu správního rozhodnutí také předepisuje, pak je nutno za správní rozhodnutí považovat i takový akt správního orgánu, který tuto formu v důsledku jeho pochybení nemá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014 – 34). V napadeném rozhodnutí předsedy žalovaného, které bylo vydáno v řízení o opravném prostředku podaném stěžovatelem, pak došlo ke sjednocení formy i obsahu. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru (byť na základě poněkud odlišné právní argumentace), že městský soud postupoval správně, když žalobu v části směřující proti výrokům IX. – XI. napadeného rozhodnutí projednal meritorně.

[27] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat tím, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když jednal s R. L. jako s osobou zúčastněnou na řízení (z důvodů uvedených níže jej Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku nadále označuje jako osobu zúčastněnou na řízení).

[28] Podle § 34 s. ř. s. „[o]*sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*“ (odst. 1). „*Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě,*

kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba" (odst. 2). „*Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem*" (odst. 3). „*Soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení*" (odst. 4).

[29] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení teprve kumulativním splněním materiální (dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení) podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. Zmešká-li subjekt domáhající se procesního postavení osoby zúčastněné na řízení lhůtu stanovenou soudem podle § 34 odst. 2 věty druhé s. ř. s., nesplní formální podmínku a není osobou zúčastněnou na řízení, což soud vysloví usnesením (§ 34 odst. 4 s. ř. s.). Pokud krajský soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s někým, komu toto postavení nepřísluší, zruší Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí v případě, že existuje důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí v příčinné souvislosti s touto vadou řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190, publ. pod č. 2341/2011 Sb. NSS).

[30] V posuzovaném případě městský soud v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. přípisem ze dne 18. 10. 2016, č. j. 10 A 72/2013 – 66, vyrozuměl osobu zúčastněnou na řízení o probíhajícím řízení, poučil ji o právech osoby zúčastněné na řízení a vyzval ji, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení vyrozumění oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení s tím, že oznámení lze učinit pouze ve stanovené lhůtě. Přípis č. j. 10 A 72/2013 – 66 jí byl doručen do datové schránky dne 29. 10. 2016, dvoutýdenní lhůta pro uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení proto uplynula v pondělí 14. 11. 2016. Osoba zúčastněná na řízení na zaslané vyrozumění reagovala podáním ze dne 18. 11. 2016, v němž uvedla, že práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat bude. Opožděné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení ponechal městský soud bez povšimnutí a nadále s ní jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Osoba zúčastněná na řízení nicméně v řízení o žalobě žádné vyjádření nepodala a ústního jednání se nezúčastnila.

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský soud pochybil, když poté, co osoba zúčastněná na řízení po uplynutí stanovené lhůty opožděně oznámila svůj vstup do řízení, nevydal usnesení podle § 34 odst. 4 s. ř. s. a místo toho s ní jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, neboť osoba zúčastněná na řízení se po oznámení vstupu do řízení nijak k věci nevyjádřila, nenavrhovala žádné důkazy, ani nebyla jinak v řízení aktivní. Posouzení věci samé tak nemohla nijak ovlivnit (srov. *a contrario* již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 70/2009 – 190). Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti s osobou zúčastněnou na řízení nadále jednal, neboť dle předchozí judikatury je v řízení o kasační stížnosti třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský soud, a to i v případě, že jednal se subjektem,

kterému toto postavení nepřísluší. Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. je okruh účastníků řízení o kasační stížnosti v převážné většině případů fakticky shodný s okruhem účastníků řízení o žalobě. Důsledné rozlišování mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti by navíc vedlo k nutnosti v řízení o kasační stížnosti opětovně požadovat splnění formální podmínky, tj. vyzývat subjekty, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, k opakovanému oznámení, že uplatňují práva osoby zúčastněné na řízení. Takový postup by však byl formalistický a v rozporu se zásadou procesní ekonomie (již zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 70/2009 – 190). Nejvyšší správní soud nemohl v daném případě ani sám vyslovit, že osoba zúčastněná na řízení jí není, neboť z § 34 s. ř. s. vyplývá, že usnesení podle odst. 4 citovaného ustanovení vydává soud, před kterým je vedeno řízení, v jehož průběhu se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, tj. v dané věci městský soud. Navíc pokud by Nejvyšší správní soud sám rozhodl podle § 34 odst. 4 s. ř. s., odňal by tím osobě zúčastněné na řízení možnost bránit se proti takovému rozhodnutí kasační stížností a rovněž by eliminoval možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty.

[32] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že napadený rozsudek netrpí žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Městský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě.

[33] Namítá-li stěžovatel, že městský soud při svém rozhodování vycházel ze skutečností v řízení nezjišťovaných, jedná se o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nikoli o nepřezkoumatelnost dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nesprávná kvalifikace kasační námitky nicméně nezakládá nedostatek návrhu, neboť subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je součástí právního hodnocení soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Stěžovatel rozporuje závěr městského soudu, že za účelem zajištění efektivity negativního registru musejí mít členové stěžovatele přístup k údajům v něm uvedeným bez souhlasu subjektů údajů. Městský soud však uvedený závěr vyslovil nad rámec nutného odůvodnění, neboť primárně uvedl, že samotné shromažďování osobních údajů stěžovatelem představuje zpracovávání osobních údajů dle § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů bez ohledu na to, zda k následnému poskytování údajů z negativního registru dochází na základě souhlasu či bez něj. Nejvyšší správní soud proto nepovažoval za nezbytné dané skutkové závěry městského soudu blíže ověřovat, neboť i pokud by se městský soud ve výše uvedeném závěru zmýlil, nemohlo by to mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovateli rovněž nelze přisvědčit, že městský soud nezohlednil vyjádření České národní banky a Ministerstva vnitra, Národního bezpečnostního úřadu a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Jak vyplývá ze strany 18 napadeného rozsudku, městský soud se vyjádřeními zabýval, dospěl však k závěru, že názory těchto orgánů ohledně prospěšnosti negativních registrů nemohou nahradit zákonný důvod pro zpracovávání osobních údajů dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů.

[34] Ve věci samé spočívá sporná otázka v tom, zda je stěžovatel oprávněn zpracovávat osobní údaje spotřebitelů v tzv. negativním registru bez jejich souhlasu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ve svém posouzení vycházel z vymezení sporu v kasační stížnosti (v řízení o kasační stížnosti nebylo mezi účastníky řízení sporné, že souhlas ke zpracovávání osobních údajů v rozhodné době nebyl dán), a proto se nijak nezabýval přesným zněním obchodních podmínek, v nichž je souhlas se zpracováváním osobních údajů obvykle uveden.

[35] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že před Ústavním soudem probíhá pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17 řízení o návrhu na zrušení § 20z odst. 1 *in fine* zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Dané ustanovení, které bylo s účinností od 1. 2. 2016 vloženo do zákona o ochraně spotřebitelů poslaneckým pozměňovacím návrhem k zákonu č. 378/2015 Sb., stanoví, že pro zpracování osobních údajů v informačních databázích o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitelů není zapotřebí souhlasu spotřebitele. Předmětem přezkumu v posuzovaném řízení byla opatření k nápravě uvedená v kontrolním protokolu, nikoli rozhodování o vině a trestu. Městský soud proto nebyl povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 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, co byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto řízení nepřerušil dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do doby rozhodnutí Ústavního soudu, neboť výsledek řízení probíhajícího před Ústavním soudem nemůže mít vliv na rozhodnutí soudu ve věci samé.

[36] Ze správního spisu vyplývá, že posuzovaný negativní registr je registrem fyzických osob, které se dostaly do prodlení se splácením svých finančních závazků vůči některému z členů stěžovatele. O spotřebitelích jsou v negativním registru uvedeny následující údaje: jméno, příjmení, rodné číslo, úplná adresa bydliště, výše dlužné částky po splatnosti, datum vzniku prodlení, datum registrace v informačním systému, datum zaplacení dlužné částky, datum poslední změny a jméno věřitele.

[37] Osobním údajem se rozumí „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného 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*“ [§ 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů], zpracováním „*jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace*“ [§ 4 písm. e) zákona].

[38] V § 5 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů jsou uvedeny základní zásady ochrany osobních údajů jako zásada férového a zákonného zpracování, zásada omezení účelem, zásada minimality či zásada kvality údajů. Tyto zásady výstižně vystihuje bod 28 odůvodnění směrnice 95/46/ES (vztahující se k čl. 6 směrnice 95/46/ES, jejž § 5 odst. 1

zákona o ochraně osobních údajů implementuje), dle kterého „*jakékoli zpracování osobních údajů musí být prováděno zákonným a korektním způsobem vůči dotčeným jednotlivcům; že se zejména musí týkat údajů přiměřených, podstatných a v množství úměrném účelům zpracování; že tyto účely musí být výslovné a legitimní a musí být stanoveny při sběru údajů; že účely zpracování údajů následujícího po jejich sběru nesmějí být neslučitelné s původně stanovenými účely.*“ Zákonné důvody pro zpracování osobních údajů jsou taxativním způsobem stanoveny v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů (obdobně též čl. 7 směrnice 95/46/ES), dle kterého se ke zpracovávání osobních údajů zásadně vyžaduje souhlas subjektu údajů se zpracováním údajů. Výjimky z povinnosti souhlasu jsou zakotvené v § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona o ochraně osobních údajů.

[39] Podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů „[s]*právce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života.*“

[40] Právo na ochranu osobních údajů je ústavně garantováno. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod „[k]*aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*“

[41] Ochrana osobních údajů je zároveň harmonizována na unijní úrovni směrnicí 95/46/ES. Podle čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES „[č]*lenské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze, pokud subjekt údajů nezpochybnitelně udělil souhlas; nebo je zpracování nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za podmínky, že nepřevyšují zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů, které vyžadují ochranu podle čl. 1 odst. 1.*“ Podle bodu 30 věta před středníkem směrnice 95/46/ES „*vzhledem k tomu, že zpracování osobních údajů musí být, aby bylo zákonné, také prováděno se souhlasem subjektu údajů nebo musí být nezbytné pro uzavření nebo plnění smlouvy zavazující subjekt údajů nebo pro dodržení povinnosti vyplývající z právních předpisů nebo pro splnění úkolu ve veřejném zájmu či vyplývajícího z výkonu veřejné moci nebo pro výkon právního zájmu fyzické či právnické osoby za podmínky, že zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů nejsou převažující.*“ Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že od 25. 5. 2018 bude aplikovatelné obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Bez ohledu na jeho časovou působnost se jím však Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, neboť vzhledem k otázce sporné v řízení o kasační stížnosti se nijak od platné právní úpravy neodlišuje.

[42] Právo na ochranu osobních údajů je rovněž výslovně zakotveno v Listině základních práv Evropské unie. Podle čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie „[k]*aždý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají*“ (odst. 1). „*Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu*“ (odst. 2). Podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie „[k]*aždé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud*

jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

[43] Nejvyšší správní soud proto musí při svém posouzení zohlednit veškeré uvedené dimenze ochrany osobních údajů a § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů vykládat nejen ústavněkonformním, nýbrž též eurokonformním způsobem.

[44] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu právo na soukromí garantuje též právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení, výslovně garantovaný čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (viz např. nálezy ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, či ze dne 1. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 705/06 či ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz/). Právo na informační sebeurčení dotváří spolu se svobodou osobní, svobodou v prostorové dimenzi (domovní), svobodou komunikační a dalšími ústavně garantovanými základními právy osobnostní sféru jednotlivce, jehož individuální integritu je jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence a rozvoje lidského života vůbec nutno respektovat a důsledně chránit. Nebude-li totiž jednotlivci garantována možnost hlídat a kontrolovat obsah i rozsah osobních dat a informací jím poskytnutých, jež mají být zveřejněny, uchovány či použity k jiným než původním účelům, a tedy on sám nebude mít možnost rozpoznat a zhodnotit důvěryhodnost svého potenciálního komunikačního partnera a případně tomu uzpůsobit i své jednání, pak nutně dochází k omezení až potlačování jeho práv a svobod, jež není ve svobodné a demokratické společnosti akceptovatelné (nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11).

[45] Evropský soud pro lidská práva dovodil ochranu práva na informační sebeurčení z práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento soud v řadě svých rozhodnutí zdůraznil, že sběr a uchovávání údajů týkajících se soukromého života jednotlivce spadají pod rozsah uvedeného článku, neboť výraz soukromý život nesmí být interpretován restriktivně (rozsudky velkého senátu ve věci *Rotaru proti Rumunsku* ze dne 4. 5. 2000, č. stížnosti 28341/95, a *S. a Marper proti Spojenému království* ze dne 4. 12. 2008, č. stížností 30562/04 a 30566/04, rozsudek pléna ve věci *Malone proti Spojenému království* ze dne 2. 8. 1984, stížnost č. 8691/79, a rozsudek ve věci *Kopp proti Švýcarsku* ze dne 25. 3. 1998, stížnost č. 23224/94, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva na https://hudoc.echr.coe.int). V rozsudku *Rotaru proti Rumunsku* Evropský soud pro lidská práva dále potvrdil, že zásahem do soukromí je již samotné uchovávání osobních údajů. Případné použití je pak samostatným zásahem. V rozsudku ve věci *Bouchacourt proti Francii* ze dne 17. 12. 2009, č. stížnosti 5335/06, se Evropský soud pro lidská práva zabýval vedením národního automatizovaného registru pachatelů sexuálních trestných činů, přičemž dospěl k závěru, že proporcionalita daného opatření vzhledem k legitimnímu cíli veřejné bezpečnosti a předcházení zločinnosti byla zachována. Vnitrostátní právo však musí stanovit dostatečné záruky proti zneužití a zajistit, že osobní údaje budou správné a nebudou nepřiměřené vzhledem k účelům, k jakým jsou zpracovávány.

[46] S ohledem na výše uvedené je třeba jednoznačně odmítnout tvrzení stěžovatele, že zásah do práva na ochranu osobních údajů musí nabýt intenzity zneužívání. Určení zásahu do základního práva představuje druhý krok pětistupňového testu aplikovaného Evropským soudem pro lidská práva u přezkumu porušení práv dle čl. 8 až 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pojem zásah vykládá Evropský soud pro lidská práva velmi široce, u práva na ochranu osobních údajů je zásahem jakékoli systematické sbírání a uchovávání osobních údajů. Za účelem posouzení, zda došlo k porušení základního práva, je třeba provést zbývající tři kroky testu, a to test legality, legitimity a nezbytnosti v demokratické společnosti (KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 99 an.). Argument stěžovatele, dle kterého předchozí jednání subjektu údajů, tj. nesplacení pohledávky, vylučuje ochranu jeho osobních údajů, je v rozporu nejen s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního a Nejvyššího správního soudu, nýbrž též se samotnou podstatou základních práv, dle které náleží ochrana základních práv každému bez dalšího (samotná Listina základních práv a svobod stanoví, že základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné). Pouze v extrémních případech zneužití základních práv a svobod k potírání svobodného demokratického řádu, lze pozbýt ochrany těchto práv (WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Wolters Kluwer, 2012, čl. 1, dostupné z právního informačního systému aspi). Jak vyplývá z předchozí judikatury, ochrana osobních údajů náleží i pachatelům trestných činů; viz např. problematika vedení registru pachatelů sexuálních deliktů posuzovaná Evropským soudem pro lidská práva v již zmiňovaném rozsudku *Bouchacourt proti Francii* nebo přezkum pokuty za šíření fotografie pachatele krádeže v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 3 As 118/2015 – 34. Logickým výkladem dle zásady *a maiori ad minus* nelze neoprávněně zasahovat do práva na ochranu osobních údajů ani osobám, které se opozdily s plněním svého finančního závazku.

[47] Víceúrovňová právní úprava ochrany osobních údajů vede ke střetu různých forem testu proporcionality. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zásah do práva na ochranu osobních údajů možný pouze tehdy, projde-li dané opatření testem legality, legitimity a nezbytnosti v demokratické společnosti. Kritéria legality a legitimity nebývají při posuzování zásahu problematická; zásah do práv musí být proveden na základě zákona a musí sledovat určitý legitimní účel. Naopak test nezbytnosti v demokratické společnosti je odbornou literaturou kritizován za svou nepředvídatelnost a absenci pevně daného algoritmu (srov. např. GERARDS, J. How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights. *International Journal of Constitutional Law,* roč. 11, č. 2, 2013, s. 466 – 490), lze nicméně v obecné rovině dovodit, že spočívá ve dvou krocích. Zásah do daného práva musí odpovídat naléhavé společenské potřebě (tj. důvody uváděné vnitrostátními orgány pro ospravedlnění tohoto zásahu musí být „relevantní a dostatečné"); a ve světle daného případu jako celku musí být „přiměřený sledovanému legitimnímu cíli" (KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 113 an.).

[48] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu sestává posouzení proporcionality (v širším smyslu) ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního

opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále je zkoumána jeho potřebnost z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionalita v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (nález ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 a na něj navazující judikatura, viz např. nálezy ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 či ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17).

[49] Test proporcionality aplikovaný českým a německým Ústavním soudem se tak v rámci pětistupňového testu Evropského soudu pro lidská práva aplikuje až v posledním pátém kroku. Oproti nejasnému a nedůsledně aplikovanému kritériu nezbytnosti v demokratické společnosti je však tříkrokové posouzení vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti předvídatelnější a doktrinárně ukotvenější. Nejvyšší správní soud má tak zato, že oba testy lze aplikovat souběžně tak, jak to učinil Ústavní soud například v nálezu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, když nejprve uvedl, že zásah do ústavně garantovaného práva na informační sebeurčení je „*možný jen skrze imperativní zákonnou úpravu, která musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a která naplňuje požadavky vyplývající z testu proporcionality, kdy v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Taková právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, aby případně mohli upravit své chování tak, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou … Posouzení přípustnosti daného zásahu z hlediska zásady proporcionality (v širším smyslu) pak zahrnuje tři kritéria.*“ Následně pak pokračoval aplikací standardního tříkrokového testu proporcionality.

[50] Test proporcionality formulovaný judikaturou Soudního dvora vyžaduje, aby dané opatření bylo způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovalo meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení těchto cílů (viz rozsudek ze dne 8. 4. 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd a Seitlinger a další*, bod 46 a zde citovaná judikatura, dostupná tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Soudního dvora na https://curia.europa.eu). Je tak třeba zkoumat, zda je posuzované opatření způsobilé dosáhnout stanoveného legitimního cíle a zda k jeho dosažení neexistují jiné, méně omezující prostředky.

[51] V posuzovaném případě § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů (obdobně též čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES) zakotvuje povinnost vyvažování protichůdných zájmů na zákonné úrovni, přičemž se jedná pouze o stanovení právního základu pro zákonné zpracovávání údajů (a tedy v podstatě posouzení naplnění kritéria legality). Dané ustanovení stanoví taxativní a omezující výčet případů, v nichž lze

zpracovávání osobních údajů považovat za zákonné (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 11. 2011 ve spojených věcech C-468/10 a C-469/10, *ASNEF A FECEMD*). Jak uvedl GA Bobek ve svém stanovisku ze dne 26. 1. 2017 ve věci C-13/16, *Valsts policijas Rīgas*, čl. 7 směrnice 95/46/ES obsahuje tři typy důvodů pro legální zpracování osobních údajů: zaprvé, udělení souhlasu subjektem údajů [čl. 7 písm. a)]; zadruhé, situace, kdy se oprávněné zájmy správce nebo třetích osob do určité míry předpokládají [článek 7 písm. b) až e)]; a zatřetí, situace, kdy je třeba protichůdné oprávněné zájmy nejen prokázat, ale tyto zájmy musí rovněž převážit nad zájmy nebo právy a svobodami subjektu údajů [článek 7 písm. f)]. Podle rozsudku ze dne 4. 5. 2017 ve věci C-13/16, *Valsts policijas Rīgas*, čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES stanoví tři kumulativní podmínky pro to, aby bylo zpracování osobních údajů zákonné, a to za prvé sledování oprávněného zájmu správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za druhé nezbytnost zpracování osobních údajů pro uskutečnění sledovaných oprávněných zájmů a za třetí naplnění podmínky, že nemají přednost základní práva a svobody osoby, na kterou se vztahuje ochrana údajů (vyvažování zájmů).

[52] Co se týče podmínky sledování oprávněného zájmu, Soudní dvůr ve své judikatuře za oprávněný zájem považoval např. ochranu majetku, zdraví a života správce údajů (rozsudek ze dne 11. 12. 2014 ve věci C-212/13, *Ryneš*), správné fungování internetových stránek (rozsudek ze dne 19. 10. 2016 ve věci C-582/14, *Breyer*), transparentnost (rozsudek ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, *Volker und Markus Schecke a Eifert*) či zájem třetí osoby získat osobní údaje o osobě, která poškodila její majetek, za účelem žaloby o náhradu škody (již zmiňovaný rozsudek ve věci *Valsts policijas Rīgas*). Stanovisko 06/2014 pracovní skupiny pro ochranu údajů k článku 29 k tomu doplňuje, že oprávněný zájem je třeba odlišovat od účelu zpracovávání osobních údajů. Zatímco účel je důvodem, pro který jsou údaje zpracovávány, oprávněný zájem představuje pro správce důležitou hodnotu či přínos. Pojem oprávněný zájem zahrnuje širokou škálu zájmů, které ale musí být řádně stanoveny a musí být skutečné, nikoli pouze potenciální (stanovisko 844/14/EN WP 217, dostupné na http://ec.europa.eu). K druhé podmínce Soudní dvůr uvedl, že výjimky ze zásady ochrany osobních údajů a její omezení musí být činěny v mezích toho, co je naprosto nezbytné (rozsudky ze dne 7. 11. 2013 ve věci C-473/12, *IPI*, ze dne 27. 9. 2017 ve věci C-73/16, *Puškár*, či již zmiňované rozsudky ve věci *Ryneš* a *Volker und Markus Schecke a Eifert*). Podmínka nezbytnosti odpovídá základnímu testu proporcionality tak, jak jej formuloval Soudní dvůr ve své předchozí judikatuře. Zvolený prostředek nesmí jít nad rámec toho, co je potřebné, zároveň však musí být schopný dosáhnout stanoveného cíle [již zmiňovaný rozsudek ve věci *Puškár* a již zmiňované stanovisko GA Bobka ve věci *Valsts policijas Rīgas*; obecně k testu proporcionality viz např. rozsudek ze dne 10. 12. 2002 ve věci C-491/01, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, bod 122 a zde citovaná judikatura]. Třetí podmínka se týká vyvažování proti sobě stojících práv a zájmů a podle Soudního dvora vždy závisí na konkrétních okolnostech jednotlivých případů (viz již zmiňované rozsudky *ASNEF A FECEMD*, *Breyer* či *Valsts policijas Rīgas*).

[53] Soudním dvorem vymezený algoritmus pro posuzování naplnění podmínek čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES tak v zásadě odpovídá testu proporcionality formulovanému v judikatuře Ústavního soudu (a aplikovanému Nejvyšším správním soudem v řadě svých rozhodnutí, viz např. rozsudky ze dne 25. 2. 2015,

č. j. 1 As 113/2012 – 133, publ. pod č. 3222/2015 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 48/2013 – 110, či ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 As 245/2016 – 41). Zpracovávání osobních údajů musí být vhodné k dosažení oprávněného zájmu, zároveň však nesmí existovat jiné, méně omezující prostředky. V konečném kroku je třeba vyvažovat proti sobě stojící zájmy, a to s ohledem na konkrétní podmínky každého jednotlivého případu. Při vyvažování protichůdných zájmů však nestačí porovnání povahy dotčených zájmů, neboť v takovém případě by žádný jiný oprávněný zájem než zájem rovnající se některému ústavně zaručenému základnímu právu nemohl obstát, což je s ohledem na výkladovou zásadu racionálního zákonodárce nepřípustné. Stanovil-li unijní zákonodárce v čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES možnost zpracování osobních údajů za účelem uskutečnění oprávněných zájmů (nikoli pouze základních práv) správce, nelze tuto možnost zcela popřít příliš restriktivním přístupem k podmínce vyvažování. Z judikatury Soudního dvora naopak vyplývá, že vyvažování závisí především na konkrétních podmínkách daného případu, kdy je třeba kromě závažnosti dotčeného zájmu zkoumat např. existenci údajů ve veřejných rejstřících, věk subjektu údajů či kvalitu a rozsah zpracovávaných údajů. V tomto směru je tak třeba názor městského soudu částečně korigovat.

[54] V posuzovaném případě lze souhlasit s městským soudem v tom, že členové stěžovatele mají oprávněný zájem na ověřování bonity spotřebitelů předtím, než s ním vstoupí do smluvního vztahu. Ověřování bonity spotřebitele slouží členům stěžovatele k omezení podnikatelského rizika, k výhodnému nastavení smluvních podmínek a u těch subjektů, po nichž to zákon o spotřebitelském úvěru vyžaduje, k řádnému posouzení úvěruschopnosti spotřebitelů. Nejvyšší správní soud naopak shledal nedůvodným argument stěžovatele, že oprávněný zájem lze rovněž spatřovat v ochraně vlastnického práva členů stěžovatele. Z práva na vlastnictví rozhodně nelze dovodit právo věřitele na zamezení dlužníkovi vstupovat do dalších smluvních vztahů či na obranu proti dalšímu zadlužování dlužníka. Základní práva brání jednotlivce primárně proti zásahům ze strany státu, ve výjimečných případech též v horizontálních vztazích. Rozhodně však jednotlivec nemůže z důvodu ochrany svých práv zasahovat do právních vztahů mezi dvěma jinými soukromými osobami. Zmínku o obecné povinnosti odborné péče stěžovatel blíže nerozvinul, Nejvyšší správní soud se jí proto nemohl blíže zabývat.

[55] Problematika posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů před uzavřením úvěrové smlouvy je rozsáhle regulována na unijní i národní úrovni, Nejvyšší správní soud proto považuje za nezbytné se oprávněným zájmem na řádném posouzení bonity spotřebitelů blíže zabývat. Předně je třeba zdůraznit dvě skutečnosti. Za prvé, členy stěžovatele je řada subjektů, kterým povinnost ověřovat úvěruschopnost spotřebitelů vůbec nevzniká (viz např. společnosti AVON Cosmetics, spol. s r. o., E. ON Česká republika, s. r. o., či O2 Czech Republic, a. s.). Za druhé, ze zákona o spotřebitelském úvěru, účinném v rozhodné době (ani ze směrnice 2008/48/ES) nevyplývá povinnost ověřovat bonitu spotřebitelů v negativním registru vedeném stěžovatelem.

[56] Podle § 9 zákona o spotřebitelském úvěru je věřitel povinen s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, a to na základě dostatečných informací získaných i od spotřebitele, a je-li to nezbytné, nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. Nad rámec nutného lze konstatovat, že i zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „nový zákon o spotřebitelském úvěru“), v § 86 obdobně stanoví, že úvěruschopnost spotřebitele je podnikatel povinen posoudit na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací získaných od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, z databáze umožňující posouzení úvěruschopnosti spotřebitele nebo i z jiných zdrojů. Obdobně čl. 8 směrnice 2008/48/ES stanoví, že „[č]*lenské státy zajistí, aby před uzavřením úvěrové smlouvy věřitel posoudil úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi*.“ Ve větě druhé citovaného ustanovení směrnice umožňuje členským státům zachovat povinnost ověřovat úvěruschopnost pomocí informačních databází, sama však tuto povinnost neuvádí. Čl. 9 směrnice pak zajišťuje rovný přístup k databázím podnikatelům usazeným v jiném členském státě a informační povinnost podnikatelů ohledně údajů obsažených v databázích. Podle bodu 26 odůvodnění směrnice 2008/48/ES „[č]*lenské státy by při zohlednění zvláštních charakteristických rysů svých úvěrových trhů měly přijmout vhodná opatření pro podporu odpovědných praktik ve všech fázích úvěrového vztahu. Tato opatření mohou zahrnovat například informování a vzdělávání spotřebitelů, včetně upozornění na rizika spojená s prodlením při splátkách a s nadměrným zadlužením. Především na rozšiřujícím se úvěrovém trhu je důležité, aby se věřitelé nepouštěli do nezodpovědného půjčování ani neposkytovali úvěry bez předchozího posouzení úvěruschopnosti, a členské státy by měly vykonávat nezbytný dohled s cílem předejít takovému jednání, a měly by pro tyto případy stanovit nezbytné prostředky k sankcionování věřitelů. … Za tímto účelem by jim mělo být dovoleno využívat informace poskytnuté spotřebitelem nejen během přípravy dané úvěrové smlouvy, ale i v průběhu dlouhodobého obchodního vztahu. Orgány členských států by mohly rovněž vydávat vhodné pokyny a obecné směry pro věřitele. Rovněž spotřebitel by měl jednat obezřetně a dodržovat své smluvní povinnosti*.“ Podle bodu 28 odůvodnění směrnice „[k] *posouzení úvěruschopnosti spotřebitele by měl věřitel rovněž vyhledávat v příslušných databázích; právní a faktické okolnosti mohou vyžadovat, aby se toto vyhledávání lišilo co do rozsahu. Aby se předešlo narušení hospodářské soutěže mezi věřiteli, mělo by se zajistit, aby věřitelé měli přístup do soukromých nebo veřejných databází týkajících se spotřebitelů v členském státě, ve kterém nejsou usazeni, za podmínek nevedoucích k diskriminaci oproti věřitelům v tomto členském státě*.“ Podle bodu 45 odůvodnění směrnice „[t]*ato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Usiluje především o zajištění plného dodržování pravidel o ochraně osobních údajů, vlastnických právech, zákazu diskriminace, ochraně rodinného a profesionálního života a ochraně spotřebitele podle Listiny základních práv Evropské unie*.“

[57] Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 3. 2014 ve věci C-565/12, *LCL Le Crédit Lyonnais*, směřuje předsmluvní povinnost věřitele posoudit úvěruschopnost dlužníka k ochraně spotřebitele před riziky nadměrného zadlužení a platební neschopnosti. V rozsudku ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13, *CA Consumer Finance SA*, Soudní dvůr potvrdil, že směrnice 2008/48/ES neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem v informačních databázích. V závislosti na okolnostech každého jednotlivého případu musí poskytovatel úvěru zvážit, zda jsou získané informace dostatečné pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. Dostatečnost uvedených informací se může lišit podle okolností, za nichž dojde k uzavření úvěrové smlouvy, podle osobní situace spotřebitele nebo podle částky úvěru uvedené v této smlouvě. Posouzení lze provést pomocí dokladů o finanční situaci spotřebitele, případně dříve získané znalosti o finanční situaci zájemce o úvěr. Avšak pouhá

ničím nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady.

[58] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z právní úpravy ochrany spotřebitele při poskytování úvěrů je patrný důraz na ochranu spotřebitelů před nezodpovědným uzavíráním úvěrových smluv, které překračují jejich finanční možnosti a mohou vést k jejich platební neschopnosti. Tato úprava je podložena veřejným zájmem státu a Evropské unie na omezení předlužování fyzických osob, což v případě dlouhodobých úvěrů může mít negativní dopady na fungování ekonomiky státu. Za tímto účelem mají poskytovatelé úvěrů před uzavřením smlouvy povinnost ověřovat úvěruschopnost spotřebitelů. Nesplnění této povinnosti je správním deliktem dle § 20 odst. 2 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru, za který lze dle § 20 odst. 5 téhož zákona uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč. Jak nicméně zdůrazňuje samotná směrnice 2008/48/ES v bodu 45 odůvodnění, zajišťování cílů směrnice, včetně plnění povinnosti ověřování úvěruschopnosti ze strany podnikatelů, musí být v souladu s ochranou základních práv, včetně výslovně zmíněné ochrany osobních údajů. Že některé členské státy povinnost nahlížení do databází, jak uvádí stěžovatel, stanovují, nic nemění na skutečnosti, že český zákonodárce tuto povinnost v právním řádu nezakotvil, vedení předmětných databází současně ani nijak nereguluje.

[59] Nejvyšší správní soud se dále ztotožňuje s městským soudem, že posuzovaný negativní registr je vhodným prostředkem k dosažení výše uvedených oprávněných zájmů. Shromažďování informací o nesplacených pohledávkách spotřebitelů vůči poskytovatelům úvěrů, poskytovatelům telekomunikačních služeb, dodavatelům energií či dalším významným ekonomickým subjektům je způsobilé pomoci při posuzování bonity spotřebitelů za účelem posouzení jejich úvěruschopnosti či optimálního nastavení smluvních podmínek. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení podmínky nezbytnosti, tedy zda posuzovaný zásah do práva na ochranu osobních údajů jde nad rámec toho, co je potřebné pro dosažení stanoveného cíle. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že podmínka souhlasu se zpracováním osobních údajů v negativním registru vede ke značnému snížení spolehlivosti záznamů v registru a tím i k jeho neefektivitě. Podstata současného fungování negativního registru totiž spočívá v tom, že pokud spotřebitel v registru uveden není, nemá žádné nesplacené pohledávky vůči členům stěžovatele. Pokud by bylo třeba souhlasu k zařazení do registru, nebylo by při pohledu do registru zřejmé, zda spotřebitel v registru uveden není z důvodu, že nemá žádnou nesplacenou pohledávku, nebo že nedal souhlas ke zpracování svých údajů. Nicméně, jak konstatoval již městský soud, přičemž stěžovatel tento závěr nijak nezpochybnil, vedení informačních databází není jediným nástrojem k posouzení bonity spotřebitelů. Potřebné informace je v prvé řadě třeba žádat od spotřebitelů samotných, přičemž podnikatelé mají právo vyžadovat doklady o finanční situaci spotřebitele. S ohledem na významně silnější právní i informační postavení podnikatelů oproti spotřebitelům nelze dovodit, že by členové stěžovatele byli vůči neposkytování či nesprávnému poskytování informací od spotřebitelů zcela bezmocní, což stěžovatel ostatně ani netvrdil, ani nedoložil. Řadu podstatných informací lze získat i z veřejně přístupných rejstříků, jako je insolvenční rejstřík, či z informací, které o sobě spotřebitelé sami dobrovolně zveřejňují. Namítá-li stěžovatel, že osobní údaje byly zpracovávány pouze v nezbytně nutném rozsahu s ohledem na to, že pro nahlížení do databází bylo třeba souhlasu spotřebitele, pak je třeba v souladu s městským soudem

konstatovat, že posuzované řízení se týká absence souhlasu pro samotné shromažďování osobních údajů. Z podstaty věci tak nelze argumentovat tím, že pro další zpracovávání je třeba souhlasu subjektu údajů.

[60] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že dodavatelé energií poslední instance ve smyslu § 12a energetického zákona se z důvodu své kontraktační povinnosti nacházejí oproti jiným podnikatelům v méně výhodném postavení. Na druhou stranu s ohledem na to, že dodávku energií potřebuje spotřebitel mít zajištěnou zpravidla po celou dobu svého života, mohou tito dodavatelé snadno po spotřebiteli vyžadovat předložení dokladů o předchozí platební historii, jedná-li se o nového zákazníka, a v případě odmítnutí nastavit smluvní podmínky tak, jako by se jednalo o osobu uvedenou v negativním registru. Stěžovateli nelze přisvědčit, že poskytovatelé telefonních služeb se s ohledem na § 63 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích nacházejí v obdobném postavení jako dodavatelé energií poslední instance. Podle § 65 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích má podnikatel právo na omezení služeb, nezaplatil-li účastník ve lhůtě splatnosti uvedené na vyúčtování ceny za poskytnuté služby, byl na nezaplacení podnikatelem prokazatelně upozorněn a byla mu stanovena náhradní lhůta plnění ne kratší než 1 týden ode dne dodání upozornění. Podnikatel má dále právo podle § 65 odst. 3 téhož zákona smluvní vztah ukončit v případech, kdy účastník úmyslně uvedl nesprávné osobní nebo identifikační údaje nebo soustavně opožděně platil nebo soustavně neplatil cenu za služby uvedené ve vyúčtování ceny, a to pouze po prokazatelném upozornění účastníka. Soustavným opožděným placením se pro účely tohoto ustanovení rozumí zaplacení nejméně 2 po sobě jdoucích vyúčtování ceny po lhůtě splatnosti. Soustavným neplacením se pro účely tohoto ustanovení rozumí existence nejméně 3 nezaplacených vyúčtování ceny. Nejvyšší správní soud má proto shodně s městským soudem zato, že stěžovatel neprokázal podmínku nezbytnosti vyplývající z § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

[61] Nejvyšší správní soud se dále pro úplnost zabýval podmínkou vyvažování proti sobě stojících práv a zájmů. V posuzovaném případě je třeba zohlednit, že ačkoli zájem na řádném posouzení úvěruschopnosti spotřebitelů je s ohledem na veřejný zájem na boji proti přílišnému zadlužování zásadní, poskytovatelé úvěrů nemají právo na úplné zjištění všech podstatných informací. Naopak posouzení úvěruschopnosti je jejich povinností, přičemž v případě negativního posouzení, i z důvodu nedostatečných informací, jsou povinni úvěr neposkytnout. Stěžovatel navíc sdružuje celou řadu subjektů, které nejsou poskytovateli úvěrů ani dodavateli s kontraktační povinností. V jejich případě se tak jedná pouze o čistě soukromý, ekonomicky motivovaný zájem na snížení podnikatelského rizika. Dále je třeba zohlednit, že jde o soukromou databázi vedenou sdružením ekonomicky významných subjektů, přičemž právní úprava účinná v rozhodném období vedení ani způsob zpracovávání osobních údajů v těchto databázích nijak neregulovala. Při vyvažování dotčených práv a zájmů je dále třeba vzít v úvahu, že členové stěžovatele jakožto ekonomicky významné subjekty mají sami o sobě značnou kontraktační převahu nad spotřebiteli. Ačkoli se kontrola provedená žalovaným týkala zejména otázky právního titulu pro zpracování osobních údajů, ze správního spisu je patrná řada skutečností odkazujících na nedostatečné záruky při zpracovávání osobních údajů. Údaje vedené v registru nebyly dostatečně často aktualizovány, mezi stěžovatelem a jeho členy neprobíhala řádná komunikace ohledně zpracovávání konkrétních údajů a subjekty údajů nebyly řádně informovány.

[62] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevyhověl stěžovatelovu návrhu na položení předběžné otázky. Podle čl. 267 odst. 3 SFEU, vyvstane-li otázka dotýkající se výkladu zřizovacích smluv nebo platnosti či výkladu aktů přijatých orgány Evropské unie při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Postup zavedený čl. 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout. Jeho účelem je zajistit řádné používání a jednotný výklad unijního práva ve všech členských státech (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Cilfit a další*, bod 7).

[63] Vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, má povinnost obrátit se na Soudní dvůr, ledaže konstatoval, že vyvstalá otázka není relevantní nebo že k dotčenému ustanovení unijního práva byl již výklad Soudním dvorem podán nebo že správná aplikace unijního práva je natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti (rozsudek *Cilfit a další*, bod 21). Ve své aktuální judikatuře Soudní dvůr nicméně zdůrazňuje, že je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne 16. 2. 2012 ve věci C-118/11, *Eon Aset Menidjmunt*, bod 76, ze dne 9. 9. 2015 ve spojených věcech C-72/14 a C-197/14, *X a T. A. van Dijk*, či ze dne 9. 9. 2015 ve věci C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito a další*). Potřebu racionality a efektivity v soudním dialogu mezi národními soudy a Soudním dvorem zdůrazňuje i odborná literatura [srov. Komárek, J. „In the court(s) we trust?" on the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure. *European Law Review*, 2007, roč. 32, č. 4, s. 467 – 491, a zde citovaný Chalmers, D. The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty. In: Weiler, J.H.H., Eisgruber, C.L. (eds), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective,* Jean Monnet Working Paper 5/04].

[64] Jak vyplývá z judikatury uvedené v odst. [51] a [52] tohoto rozhodnutí, Soudní dvůr již dostatečně vyložil podmínky aplikace čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES spočívající v identifikaci oprávněného zájmu správce údajů, posouzení nezbytnosti zpracovávání a provedení vyvažování protichůdných zájmů. Smysl stěžovatelova návrhu první a druhé předběžné otázky, jak byly formulovány, spočívá nikoli ve výkladu, nýbrž v aplikaci předmětného ustanovení. Jak však ustáleně zdůrazňuje Soudní dvůr, odpovědnost za rozhodnutí soudního sporu leží na vnitrostátním soudu, Soudní dvůr dává pouze výklad nejednoznačných ustanovení unijního práva (viz zmiňované rozsudky *X a T. A. van Dijk* a *João Filipe Ferreira da Silva e Brito a další*, či v obecné rovině např. rozsudek ze dne 10. 9. 2015 ve věci C-106/14, *FCD a FMB*). Odpověď na třetí navrhovanou předběžnou otázku již byla dostatečně vyjasněna v předchozí judikatuře Soudního dvora uvedené v tomto rozhodnutí. Co se týče otázky čtvrté, z předchozí judikatury Soudního dvora (uvedené v odst. [57] tohoto rozhodnutí) vyplývá, že podstatou čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48/ES je zavedení povinnosti podnikatelů ověřovat úvěruschopnost spotřebitelů, Prostředky, jaké

k tomu podnikatel využije, již unijní právo nereguluje, pouze stanoví, že ověření musí být důkladné a průkazné. Že prostředky k ověření úvěruschopnosti musí být v souladu s jinými zákonnými a ústavními předpisy, tak je vnitrostátní soud oprávněn posoudit sám. Na závěru soudu, že se jedná o tzv. *acte éclairé*, ničeho nemění ani odkaz stěžovatele na rozsudek občanskoprávního senátu soudu v Rotterdamu, sp. zn. 337940/HA RK 09-171, ani blíže nekonkretizovaný odkaz na judikaturou britských a italských soudů. Rozhodnutí jiných členských států jsou relevantní především k hodnocení toho, zda je předmětná právní úprava natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti, tj. zda se jedná o tzv. *acte clair*. Podle již zmiňovaného rozsudku *Cilfit a další* záleží posouzení, zda se jedná o tzv. *acte clair*, mimo jiné na zohlednění různých jazykových verzí daného předpisu a významu daného ustanovení v různých vnitrostátních právních řádech. V posuzovaném případě se jednalo o otázku již dostatečně vyjasněnou Soudním dvorem, závěry holandského soudu první instance z roku 2010 (tedy před vydáním veškeré výše citované relevantní judikatury Soudního dvora) výklad provedený Soudním dvorem nemohou zpochybnit. Nadto je třeba připomenout, že při posuzování otázky vyvažování je třeba zohlednit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu. S ohledem na omezené informace vyplývající z odkazovaného rozhodnutí nelze holandské rozhodnutí s posuzovaným případem blíže porovnávat. S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v nyní posuzované věci jsou splněny podmínky pro aplikaci výjimky z povinnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku dle čl. 267 SFEU, neboť veškeré relevantní otázky výkladu unijního práva již byly dostatečně vyřešeny předchozí judikaturou Soudního dvora (jedná se tak o tzv. *acte éclairé*, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, věc 283/81, *Srl CILFIT*).

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[65] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[66] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho běžné činnosti vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

[67] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. dubna 2018

JUDr. Miluše Došková

pokračování

předsedkyně senátu