

<https://doi.org/10.5817/RPT2018-2-3>

POVAHA SDĚLENÍ O ZAMÍTNUTÍ VÝMAZU OSOBNÍCH ÚDAJŮ¹

FRANTIŠEK KASL²

Soud: Nejvyšší správní soud
Věc: 9 Azs 49/2018-50
Datum: 9. 8. 2018
Dostupnost: nssoud.cz

1. PŘEDMĚT SPORU

V jednom z prvních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též jen „Soud“), které reflektuje nově účinný evropský právní rámec ochrany osobních údajů, byla vyjasněna povaha sdělení, kterými je subjekt údajů ze strany orgánu veřejné správy informován o zamítnutí žádosti o výmaz (likvidaci³) zpracovávaných osobních údajů. Přestože se Soud ve věci zabýval

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci projektu “INtroduction of the data protection reFORM to the judicial system” (INFORM). Projekt je financován z Justice Programme (2014-2020) Evropské unie na základě Grantové dohody č. 763866. Obsah příspěvku představuje pouze názory autora a je jeho výlučnou odpovědností. Evropská komise nepřijímá žádnou odpovědnost za užití informací, které jsou v příspěvku obsaženy. *The current publication is created within the project “INtroduction of the data protection reFORM to the judicial system” (INFORM). The project is funded by the European Union’s Justice Programme (2014-2020) under Grant Agreement no. 763866. The content of this publication represents the views of the author only and is his sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.*

² Mgr. Ing. František Kasl je prezenčním doktorským studentem na Ústavu práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Kontaktní e-mail: frantisek.kasl@mail.muni.cz.

³ Dosavadní právní úprava dle zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů v relevantních ustanoveních § 20 a 21 odst. 1 písm. a) užívala pojem likvidace osobních údajů, dle současné právní úpravy jde o výmaz osobních údajů.

do jisté míry specifickým sdělením na základě § 83 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „Zákon o Policii České republiky“), z odůvodnění lze dle názoru autora dovozovat širší možnou aplikaci obsažených závěrů.

Jádnem sporu bylo zamítnutí likvidace osobních údajů zpracovávaných Policií České republiky vztahujících se k osobě stěžovatele. Prvotním impulsem bylo odepření vstupu do Francouzské republiky dne 26. 6. 2017 z důvodu vedení stěžovatele v Evidenci nežádoucích osob (dále jen „ENO“) a v Schengenském informačním systému druhé generace.⁴ 3. 7. 2017 se stěžovatel obrátil na Policii České republiky s žádostí o poskytnutí informace o zpracovávaných osobních údajích a o jejich okamžitou likvidaci. V reakci formou sdělení ze dne 4. 9. 2017 byla žádost mmj. kvalifikována jako žádost dle tehdy účinného § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, který byl od 25. května nahrazen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, obecné nařízení o ochraně osobních údajů (dále jen „Obecné nařízení“) a současně také jako žádost dle specifické úpravy v Zákoně o Policii České republiky.⁵ Sdělení dále obsahovalo informace o zpracovávaných osobních údajích o stěžovateli a lhůtě pro jejich likvidaci. Žádosti o okamžitou likvidaci osobních údajů nebylo vyhověno s odůvodněním, že důvody zařazení dále trvají a vyhovění žádosti by ohrozilo plnění úkolů Policie České republiky.⁶

2. PROCESNÍ HISTORIE PŘÍPADU

Stěžovatel vyhodnotil zamítavé sdělení a samotný zápis své osoby do ENO jako nezákonný zásah a v tomto směru podal správní žalobu proti nezákonnému zásahu k Městskému soudu v Praze. Soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, jelikož neshledal provedený zápis do ENO za projev svévole správního orgánu.⁷ Trvání důvodů zařazení soud ověřil nahlédnutím do

⁴ Bod 2 anotovaného rozhodnutí.

⁵ Bod 3 anotovaného rozhodnutí.

⁶ Bod 4 anotovaného rozhodnutí.

⁷ Bod 6 anotovaného rozhodnutí.

části spisu vyloučené z nahlížení. Proti rozsudku Městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

3. POSOUZENÍ POVAHY SDĚLENÍ NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

Nejvyšší správní soud identifikoval při přezkumu širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti, závažné pochybení Městského soudu a uplatnil tedy výjimku pro odchýlení se od rozsahu předmětu posouzení daného stěžovatelem v kasační stížnosti.⁸

Soud shledal za nezbytné zabývat se v tomto směru nejprve povahou předmětného sdělení, kterým bylo stěžovateli ze strany Policie České republiky oznámeno, že se nevyhovuje jeho žádosti o okamžitý výmaz (likvidaci) zpracovávaných osobních údajů. Zdůraznil přitom své dřívější judikaturní závěry, ze kterých vyplývá, že jiné právní prostředky než žalobou proti rozhodnutí lze uplatnit, pouze pokud tento prostředek není dostupný.⁹ Z vyžádaných přípisů stran sporu vyplynulo, že se obě shodují v přesvědčení, že předmětné sdělení nenaplnuje požadavky na formu rozhodnutí.¹⁰ Soud však zdůraznil svou předcházející judikaturu, ve které se zabýval obdobnou právní otázkou o povaze přípisu orgánu veřejné moci. V rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 15/2013-33, který se týkal žádosti o výmaz či opravu záznamu v Schengenském informačním systému na základě dřívější právní úpravy,¹¹ odkázal Soud stěžovatele před podáním žaloby ke správnímu soudu k podání žádosti o výmaz (likvidaci) záznamu k Policii České republiky a následně, v případě negativního rozhodnutí, využít právní prostředek ochrany žaloby proti rozhodnutí.¹² Daný stěžovatel sice postupoval podle instrukcí Nejvyššího správního soudu, po obdržení zamí-

⁸ Bod 16 anotovaného rozhodnutí.

⁹ Bod 26 anotovaného rozhodnutí.

¹⁰ Body 17 a 18 anotovaného rozhodnutí.

¹¹ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Viz bod 21 anotovaného rozhodnutí.

¹² Bod 22 anotovaného rozhodnutí.

tavého sdělení od Policie České republiky a negativně vyřízeného podnětu k přezkumu ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů však přesto podal ke správnímu soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v trvání záznamu nyní již v Schengenském informačním systému druhé generace. Nejvyšší správní soud v této věci vynesl rozsudek dne 7. 10. 2016, č. j. 8 As 37/2016-31, kde bylo opětovně zdůrazněno, že podstatné pro posouzení dané věci bylo předně určení povahy zamítavého sdělení Policie České republiky. Soud uvedl, že „[u]vedené písemné sdělení nemělo formu správního rozhodnutí a nebylo takto ani označeno (srov. § 69 odst. 1 správního řádu). Přesto bylo podle obsahu úkonem správního orgánu, který má účinky rozhodnutí. Žalovaná jej učinila v rámci své působnosti v oblasti veřejné správy vůči stěžovateli jako adresátu, sdělení se týkalo zcela určitého předmětu řízení (zpracování osobních údajů evidovaných v SIS) a bylo způsobilé negativně zasáhnout stěžovatelovu právní sféru. Obdobné platí i pro sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů (jež je součástí spisu městského soudu), který na návrh stěžovatele přezkoumal postup žalované.“¹³ Procesně přípustná právní obrana je tedy i vůči tomuto typu sdělení skrze žalobu proti rozhodnutí dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní (dále jen „Soudní řád správní“). V anotovaném rozhodnutí shledal Soud evidentní podobnost s výše citovaným rozsudkem a dovodil, že se tedy musí uplatnit i shodné závěry ohledně povahy úkonu správního orgánu.¹⁴

4. ARGUMENTACE SOUDU VE PROSPĚCH POVAHY ROZHODNUTÍ

Soud zdůraznil, že skutečnost, že sdělení Policie České republiky není výsledkem správního řízení dle určitého procesního předpisu, neznamená, že se nejedná o rozhodnutí v rámci žalobní legitimace pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu na základě § 65 odst. 1 Soudního řádu správního. Zde Soud odkázal na usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, kde označil rozhodnutí za „[...] do určité míry

¹³ Část citace odůvodnění rozhodnutí č. j. 8 As 37/2016-31. Viz bod 24 anotovaného rozhodnutí.

¹⁴ Bod 25 anotovaného rozhodnutí.

*formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti.*¹⁵ Formální znaky, kterým je na místě dle Soudu věnovat pozornost, zahrnují i) předepsanou a formalizovanou podobu, obsahující obvykle výrok a odůvodnění; ii) vydání úkonu v rámci formalizovaného postupu, ačkoliv nemusí jít o postup dle správního řádu; iii) pořizování dokumentace o průběhu a výsledku procesu vytváření úkonu; a iv) oznámení výsledku účastníkům řízení.¹⁶ U sdělení Policie České republiky Soud shledal naplnění těchto čtyř znaků. Řízení je do určité míry formalizované úpravou v § 83 odst. 1 a 2 Zákona o Policii České republiky a samotné sdělení má určité stanovené náležitosti, předně záhlaví, odůvodnění a poučení o možnosti obrátit se na Úřad pro ochranu osobních údajů, na základě § 83 odst. 5 Zákona o Policii České republiky. Sdělení je adresováno konkrétní osobě a o jeho postupu vytváření existuje určitá dokumentace.¹⁷

Soud se také snažil vypořádat s pozicí stěžovatele, že o rozhodnutí se nemůže jednat z důvodu deklaratorní povahy sdělení. Zde zaujal postoj, že toto v praktickém důsledku zamítavé rozhodnutí o žádosti o výmaz (likvidaci) osobních údajů sice představuje stvrzení již existujícího faktického stavu, správní orgán jím však autoritativně rozhodl o žádosti stěžovatele, což jej z pohledu Soudu kvalifikuje jako rozhodnutí.¹⁸

5. OTÁZKA VYČERPÁNÍ ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ

Na závěr se Soud vyjádřil i k otázce vyčerpání řádných opravných prostředků v kontextu takto identifikovaného rozhodnutí. Na základě předchozí analýzy pravomocí Úřadu pro ochranu osobních údajů svým rozšířeným senátem v usnesení ze dne 4. 9. 2012, č. j. 1 As 93/2009-273, je stížnost či podnět k Úřadu pouhým prostředkem směřujícím k uplatnění jeho dozorčí

¹⁵ Viz také bod 28 anotovaného rozhodnutí.

¹⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, jak citováno v bodě 28 anotovaného rozhodnutí.

¹⁷ Bod 29 anotovaného rozhodnutí.

¹⁸ Bod 30 anotovaného rozhodnutí.

pravomoci, se kterým se nepojí další účinky návrhu na zahájení řízení.¹⁹ Nejedná se tedy o řádný opravný prostředek.

Situaci v tomto směru nemění ani nově účinné Obecné nařízení.²⁰ Nadto, jelikož se nejedná o rozhodnutí vydané ve správním řízení, jak explicitně stanoví § 83 odst. 6 Zákona o Policii České republiky, a zákonná úprava nestanoví žádné specifické řádné opravné prostředky, se může subjekt údajů při zamítavém sdělení Policie České republiky ohledně výmazu (likvidace) jeho zpracovávaných osobních údajů následně obrátit přímo na správní soud s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 Soudního řádu správního.²¹

Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani nově relevantní aplikaci směrnice (EU) č. 2016/680.²² K transpozici by mělo v nejbližší době dojít zákonem o zpracování osobních údajů, resp. doprovodným zákonem změnovým.²³ Zrušení § 83 Zákona o Policii České republiky a přesunutí úpravy do zákona o zpracování osobních údajů však v současné podobě neznají koncepční změny, které by zneplatnily výše uvedené závěry.²⁴

6. DISKUSE

Rozhodnutí přináší významné a poměrně jednoznačné stanovisko Nejvyššího správního soudu do diskuse ohledně povahy zamítavých sdělení veřejnoprávních orgánů k žádostem o výmaz (likvidaci) osobních údajů na základě práva subjektu údajů dle dosavadního § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, resp. dle nově přímo účinného článku 17 Obecného nařízení a souvisejícího § 21 při-

¹⁹ Bod 38 anotovaného rozhodnutí.

²⁰ Bod 37 anotovaného rozhodnutí.

²¹ Bod 39 anotovaného rozhodnutí.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/680 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

²³ Stav projednávání sněmovního tisku 138 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vládního návrhu zákona o zpracování osobních údajů, je k dispozici na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=138&o=8>

²⁴ Bod 40 anotovaného rozhodnutí.

pravovaného zákona o zpracování osobních údajů, kterým dochází k transpozici směrnice (EU) č. 2016/680. Je zřejmé, že Soud zastává stabilní názor, že v případě Policie České republiky má takovéto sdělení povahu rozhodnutí a tuto povahu si, pokud nedojde k zásadní změně formulace § 21 vládního návrhu zákona o zpracování osobních údajů v dosud stále probíhajícím legislativním procesu, tento úkon jak výše uvedeno má udržet i do budoucna.²⁵

Přestože se právu na žádost o likvidaci osobních údajů dostalo značné pozornosti v obou předních komentářích k dosavadní právní úpravě dle zákona č. 101/2000 Sb., ani Novák,²⁶ ani Kučerová a kol.²⁷ se k otázce formy zamítavých sdělení k žádostem subjektů údajů o likvidaci zpracovávaných osobních údajů nevyjadřují. V kontextu proměny zákonné úpravy problematiky ochrany osobních údajů díky účinnosti Obecného nařízení je však významnější pokusit se vyvodit důsledky, které má výklad Soudu v anotovaném rozhodnutí na současnou a nadcházející právní úpravu.

Úprava v připravovaném zákoně o zpracování osobních údajů se aplikuje na širší okruh subjektů, než jen Policii České republiky. V návaznosti na navrhované znění § 16 se v zásadě uplatní na všechny záležitosti týkající se zpracování osobních údajů potřebného pro plnění úkolů a výkon pravomocí zákonem stanovených orgánů za účelem předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech. Tento okruh činností zahrnuje mimo jiné též vedení trestního řízení v rámci trestního soudnictví. Jelikož je úprava navrhovaného § 21 srovnatelná s dosavadním § 83 Zákona o Policii České republiky, je na místě mimo jiné závěr, že lze, přinejmenším do budoucna, aplikovat výklad, že zamítavá sdělení trestních soudů ve věci výmazu osobních údajů účastníků trestního řízení jsou svou povahou rozhodnutí, proti kterým je k

²⁵ Bod 40 anotovaného rozhodnutí.

²⁶ NOVÁK, Daniel. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 263–274.

²⁷ KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 278–287.

dispozici právní obrana formou žaloby proti rozhodnutí dle § 65 Soudního řádu správního.

V tomto ohledu je na místě též posuzovat, zda se obdobný závěr neuplatní i u zpracování osobních údajů ostatními soudy v rámci jiných procesních forem soudního řízení. Předmětné navrhované ustanovení § 21 zákona o zpracování osobních údajů, které vychází z článku 16 směrnice (EU) č. 2016/680 totiž převážně obsahově vychází z článku 17 Obecného nařízení. Zde je na místě zohlednit, že národní úprava umožňuje přiměřeně omezit či odložit povinnosti soudu jako správce údajů při uplatnění tohoto či dalších práv subjektu údajů, pokud by tím byla nepřiměřeně ohrožena nezávislost soudnictví či soudního řízení.²⁸ Toto omezení či odložení by však dle autora anotace fakticky nemělo mít vliv na formu výsledného sdělení, ale pouze na jeho obsah, konkrétně odůvodnění zamítnutí. Jak uvádí Nulíček a kol., v případě zamítnutí žádosti subjektu údajů o výmaz dle tohoto ustanovení je na místě, aby správce subjekt údajů včas a řádně o tomto zamítnutí informovat, přičemž součástí této informace je také odůvodnění zamítnutí a poučení o právu podat stížnost k Úřadu pro ochranu osobních údajů dle článku 77 Obecného nařízení či se bránit u soudu dle článku 79 Obecného nařízení.²⁹ Jak dále uvádí Vítek, důkazní břemeno ohledně oprávněnosti zamítnutí připadá správci,³⁰ je tedy v souladu se zásadou odpovědnosti správce vyjádřenou ve článku 5 odst. 2 Obecného nařízení, aby správce dokumentoval důvody zamítnutí a mohl je tak následně doložit. To lze ostatně dovodit i z komentáře Nulíčka a kol., když upozorňují, že výjimky opravňující správce k zamítnutí žádosti o výmaz je nutno vykládat restriktivně s ohledem na kritérium nezbytnosti zpracovávaných údajů³¹ a s přihlédnutím k prokazatelnosti objektivní potřeby daných údajů

²⁸ Článek 23 odst. 1 písm. f) Obecného nařízení, jak implementováno navrhovaným § 10 odst. 1 písm. e) zákona o zpracování osobních údajů.

²⁹ NULÍČEK, Michal et al. *GDPR / Obecné nařízení o ochraně osobních údajů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 232.

³⁰ VÍTEK, Dominik. Článek 17. In: PATTYNOVÁ, Jana; SUCHÁNKOVÁ, Lenka; ČERNÝ, Jiří. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR): Data a soukromí v digitálním světě*. Praha: Leges, 2018, s. 176 a 180.

³¹ Viz také rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. května 2003 ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Österreichischer Rundfunk.

pro naplnění zásady minimalizace zpracovávaných údajů dle článku 5 odst. 1 písm. c) Obecného nařízení.³² Z tohoto výkladu aplikovatelné právní úpravy lze dovozovat, že kritéria stanovená Nejvyšším správním soudem v anotovaném rozhodnutí pro povahu rozhodnutí o zamítnutí výmazu osobních údajů ze strany Policie České republiky jsou přenositelná na srovnatelné úkony soudů. I zde totiž dochází (i) k dodržení, byť částečně, formalizované podoby obsahující označení soudu, výrok, odůvodnění a poučení; (ii) k vydání sdělení v důsledku postupu, který má do určité míry prokazatelně stanovenou podobu a pravidla pro posouzení žádosti; (iii) k uchování dokumentace o tomto procesu, která následně slouží k doložení oprávněnosti zamítnutí; a (iv) k adresnému oznámení výsledku žadateli.

Pokud by pak představená myšlenková linie autora anotace měla být dovedena dále, je na místě se ptát, jaké důsledky má přijetí formy rozhodnutí pro tato zamítavá sdělení soudu na průběh řízení, ke kterému se rozporované zpracovávané osobní údaje vztahují. Podstatným parametrem řízení, který odlišuje řízení proti rozhodnutí dle § 65 Soudního řádu správního od výše stěžovatelem zvolené alternativy v podobě řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. Soudního řádu správního, je možnost přiznat žalobě na návrh žalobce odkladný účinek dle § 73 Soudního řádu správního. Přiznání tohoto účinku sice záleží na uvážení správního soudu a je podmíněno vyjádřením žalovaného (tedy soudu v původním řízení) a přiměřeným odůvodněním, přesto se jedná o další procesní nástroj, který se nabízí účastníkům původního řízení k iniciaci procesních průtahů. Dále je na místě zmínit, že úspěšné uplatnění žaloby proti rozhodnutí bude mít za důsledek zrušení předmětného zamítavého rozhodnutí o jejich výmazu, to však nemusí nutně znamenat vadu původního řízení. Pokud správní soud shledá nedostatky v odůvodnění či formálních aspektech rozhodnutí původního soudu, je dle názoru autora přiměřenou nápravou vzniklé situace vydání opravného zamítavého roz-

³² NULÍČEK, Michal et al. *GDPR / Obecné nařízení o ochraně osobních údajů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 233.

hodnutí, nikoliv řádný či mimořádný opravný prostředek v dotčeném řízení.

Ze zmíněného vyplývá, že se přenesení závěrů anotovaného rozhodnutí na rozhodování soudů o výmazu jimi zpracovávaných osobních údajů může negativně projevit na plynulosti a průběhu soudních řízení. Přednesený závěr autora anotace je však pouhou argumentační extrapolací stanoviska soudu a nelze tedy bez dalšího závazně předpokládat, že se v praxi v této podobě uplatní. Pro jednoznačné potvrzení či vyvrácení je nutné vyčkat případné další rozhodovací praxe v této otázce.

Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).
