



ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7
tel.: 234 665 111, fax: 234 665 444
posta@uouu.cz, www.uouu.cz



Čj. UOOU-00169/20-13

ROZHODNUTÍ

Předsedkyně Úřadu pro ochranu osobních údajů jako odvolací orgán příslušný podle § 10 a § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodla podle ustanovení § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, takto:

Rozklad podaný společností XXXXXX proti usnesení Úřadu pro ochranu osobních údajů čj. UOOU-00169/20-7 ze dne 3. března 2020, **se zamítá a napadené usnesení se potvrzuje.**

Odůvodnění

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) čj. UOOU-00169/20-7 ze dne 3. března 2020 byla zamítnuta žádost společnosti XXXXXX (dále jen „žadatel“), o nahlédnutí do spisu vedeného ve věci stížností na zasílání nevyžádaných obchodních sdělení, které byly vyhodnoceny jako jím zaslané obchodní sdělení.

[2] Žadatel požádal o nahlédnutí do spisu obsahující podněty směřující vůči němu, které již nebyly zařazeny do správního řízení, resp. rozhodnutí čj. UOOU-01734/19-60. K tomu uvedl, že má právo vědět, zda a jaká obviněná jsou proti němu vznášena a jaká případná pochybení má napravit. Smyslem nahlédnutí totiž mělo být předejít situaci, kdy správní orgán opakovaně zadržoval informace o podobných podáních, čímž fakticky znemožňoval případná pochybení napravit a minimalizovat tím dopady jak na subjekty údajů, tak i na samotného žadatele. Dále argumentoval, že se jej spis týká, přičemž je nepochybně veden za účelem zahájení správního řízení z moci úřední proti žadateli, na základě čehož měl za to, že naplnil předpoklady právního zájmu na nahlédnutí ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[3] Úřad žádosti nevyhověl. V odůvodnění usnesení nejprve správní orgán prvního stupně konstatoval, že ve věci není vedeno žádné správní řízení, čímž je vyloučena aplikace § 38 odst. 1 správního řádu. Dále se zabýval tím, zda existoval právní či jiný vážný zájem žadatele na nahlédnutí do spisu v režimu § 38 odst. 2 správního řádu. K tomuto zdůvodnil, že argumenty o ochraně subjektů údajů jsou liché, neboť ti se snažili domoci svých práv přímo po žadateli, nicméně jim nebylo vyhověno, a tak následně zvolili cestu ochrany prostřednictvím stížnosti k dozorovému orgánu. Jsou to přitom oni sami, kdo rozhoduje, jakým způsobem chtějí svá práva chránit. Dále uvedl, že po řadě správních řízení s žadatelem, kde mu byly nedostatky opakovaně vytýkány, měl své postupy v oblasti šíření obchodních sdělení náležitě upravit. Pokud se tak nestalo, snaha o *ex post* nápravu po podání stížnosti k Úřadu nezakládá právo nahlížet do spisu nezahájeného řízení. Současně odkázal na § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, podle něhož jsou z nahlížení vyloučeny dokumenty nebo jejich části, umožňující zjištění totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole.

[4] Žadatel se proti usnesení ohradil v zákonné lhůtě rozkladem.

II. Obsah rozkladu

[5] Žadatel nejprve shrnul dosavadní průběh komunikace s Úřadem a zdůvodnil, že žádost byla vznesena s ohledem na sankci v rámci rozhodnutí čj. UOOU-01734/19-60, kdy jako okolnost pro stanovení výše pokuty byl vzat počet porušení, doba, po níž k porušování docházelo, a v některých případech též opakovanost zaslání témuž adresátu bez platného souhlasu. Dále rozvedl povinnost dle § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, na jejímž základě usuzuje, že Úřad je povinen ve lhůtě 60 dní od obdržení podnětu tento podezřelému z přestupku postoupit a vyzvat k podání vysvětlení a neodloží-li věc v této lhůtě, zahájit přestupkové řízení. Žadatel se dále domnívá, že identita stěžovatele mu nejpozději v rámci žádosti o podání vysvětlení musí být odhalena, neboť jen tak se může relevantně vyjádřit. Argument správního orgánu prvního stupně o ochraně identity stěžovatele tak považuje za nemístný. Taktéž odůvodnění usnesení o neumožnění nahlížení do spisu má být pouze stručné a formální, a to založeném na jediném argumentu – absenci zahájeného řízení. S ohledem na § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb. však má jít o argumentaci kruhem a jednání v rozporu se základními principy správní činnosti, neboť brání přístupu ke spravedlnosti, je netransparentní, nepředvídatelné a vykazuje znaky úřední svévole.

[6] Žadatel vyjádřil přesvědčení existence svého práva na přístup do spisu, neboť je spis veden proti němu, týká se jej, a má tak legitimní právo znát předmět vznášených obvinění, aby se k nim mohl vyjádřit a, jak lze dovodit z kontextu odůvodnění rozkladu, vypořádat je. Závěrem poukázal na dílčí judikaturu dotýkající se nutnosti postupu orgány veřejné moci předvídatelným a transparentním způsobem za aplikace práva s důrazem na právní jistotu a spravedlivé uspořádání vztahů. Na tomto dovozuje, že praktiky Úřadu jsou nepřijatelné, a navrhuje proto, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

III. Posouzení orgánem druhého stupně

[7] Odvolací orgán na základě podaného rozkladu přezkoumal napadené usnesení v celém rozsahu, včetně procesu, který předcházal jeho vydání, a dospěl k následujícím závěrům.

[8] Ustanovení § 38 správního řádu upravuje možnost nahlížet zde blíže specifikovaným osobám do spisu. Spis ve smyslu správního řádu je potom blíže vymezen v jeho § 17 v zásadě jako souhrn dokumentů týkající se téže věci, resp. správního řízení či postupu, kde je na přiměřené použití odkazováno.¹ Vést spis je povinností správního orgánu. Podle § 17 odst. 1 věta první a třetí správního řádu platí: „[v] každé věci se zakládá spis; [s]pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci.“ Tato úprava navazuje na úpravu v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů; podle § 65 odst. 1 věty první tohoto zákona: „[p]ři vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis.“ Judikatura a odborná literatura k vedení spisu dále uvádí: „správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální ‚stopu‘ postupu řízení.“²; „[s]oučástí spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které správnímu orgánu ‚příliš nepomohly‘, případně byly získány v rozporu se zákonem. S obsahem spisu není možné svévolně a účelově manipulovat.“³ Konečně v rozsudku čj. 8 As 236/2016–51 ze dne 28. června 2017 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že součástí správního spisu musí být též dokumenty obdržené či vytvořené ve fázi předcházející zahájení správního řízení: „Postup žalovaného, který podklady opatřené před zahájením správního řízení vedl v samostatném tzv. podnětovém spise, byl správný pouze do okamžiku zahájení správního řízení. Poté, kdy žalovaný dospěl k závěru, že je nezbytné správní řízení zahájit, a také tak učinil, měl i nadále pokračovat ve vedení již založeného spisu, případně učinit podnětový spis součástí správního spisu, založeného při zahájení správního řízení.“

[9] Z výše naznačeného, jakož i z odborné literatury,⁴ lze dovodit, že v rámci dokumentace úkonů předcházejících zahájení řízení je spis veden toliko v režimu zákona o archivnictví a spisové službě (a souvisejících předpisů), nikoliv však ve smyslu § 17 správního řádu. Spis se stává spisem dle tohoto ustanovení či jeho součástí až okamžikem zahájení řízení. Judikatura však dovedla možnost získat informace o obsahu i těchto spisů, a to na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, či v režimu nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.⁵ Nejvyšší správní soud v posledně zmíněných rozsudcích taktéž zdůraznil, že z objektivních důvodů absence zahájeného řízení je aplikace § 38 odst. 1 správního řádu vyloučena a přichází tak v úvahu pouze režim osoby prokazující právní zájem či jiný vážný důvod podle § 38 odst. 2 správního řádu. „Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu samoučelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu

¹ rozsudek NSS 2 As 418/2017 ze dne 30. května 2018: „Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnosti podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé. Podle doktríny úprava týkající se vedení spisu (§ 17 správního řádu) nebo nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu) sice není v § 154 správního řádu uvedena výslovně (nepoužije se tedy obdobně), ale uplatní se na ni nezbytnost jejího přiměřeného použití, pokud je to potřebné. Že to potřebné je, vychází z předpokladu, že i o vedení kontroly musí být veden správní spis. To předpokládá nejen § 17 správního řádu (hovořící o vedení spisu ve všech ‚věcech‘, nejen ve všech ‚řízeních‘)“

² rozsudek NSS čj. 1 Afs 58/2009–541 ze dne 31. března 2010 (2119/2010 Sb. NSS)

³ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 103–106.

⁴ Vedral, J. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 217–218 a 431–432

⁵ viz např. rozsudky NSS čj. 8 As 81/2010–63 ze dne 29. července 2011 a čj. 8 As 80/2010–68 ze dne 28. února 2011

(příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit. (...) Po žalobkyni bylo možné důvodně požadovat, aby tvrdila a prokazovala skutečnosti svědčící o naplnění podmínky právního zájmu či jiného vážného důvodu, a umožnila tak správním orgánům vážit, zda vyhovění žádosti o nahlížení do spisu (příp. jeho části) nebude v rozporu s právy jiných dotčených osob či veřejným zájmem, obzvláště pak tehdy, jednalo-li se v daném případě o žádost podanou osobou podezřelou před vlastním zahájením přestupkového řízení, kdy by tato osoba mohla ze spisu seznat obsah vysvětlení podaných jinými osobami.“⁶

[10] Existenci právního zájmu či jiného vážného důvodu na straně žadatele tak nestačí pouze tvrdit, nýbrž je třeba i prokázat. Z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu je též patrné, že sama skutečnost, že žadatelem je osoba podezřelá z přestupku, tedy osoba, proti níž je spis veden, není dostatečným důvodem, neboť i v takovém případě musí být důvod prokázán. Za takto tvrzený důvod tak lze považovat snahu o nápravu vztahů se stěžovateli coby subjekty údajů a potom především minimalizaci dopadů na žadatele z pohledu (ne)pokračování v protiprávním jednání, z něhož je podezřelý, a tím nezvyšování jeho společenské škodlivosti.

[11] V této souvislosti odvolací orgán především zdůrazňuje, že šířit obchodní sdělení ve smyslu § 2 písm. f) zákona č. 480/2004 Sb. na základě platného titulu a plnit veškeré související povinnosti jsou povinnosti vyplývající přímo ze zákona a jejich dodržování musí být zajištěno od samého počátku činnosti. Dodržování zákonných povinností nelze odkládat, „dokud si někdo nebude stěžovat“, případně do upozornění ze strany dozorového orgánu. Na tomto místě nelze odhlédnout od faktu, že stížnosti na šíření obchodních sdělení žadatelem řeší Úřad dlouhodobě, přičemž nejde o ojedinělé excesy, čehož jsou důkazem jak předchozí řízení ve věci neoprávněného šíření obchodních sdělení (např. sp. zn. UOOU-03164/17 – udělena pokuta ve výši 28.500 Kč, UOOU-08227/18 – udělena pokuta ve výši 90.000 Kč, UOOU-01734/19 – udělena pokuta ve výši 350.000 Kč), tak i méně formální upozornění ze strany Úřadu, která byla žadateli zasílána, než bylo přistoupeno k vedení shora uvedených správních řízení (např. v rámci spisů sp. zn. UOOU-00921/16, UOOU-05638/16). Též nelze odhlédnout od skutečnosti, že velké části stížností a podnětů na šíření obchodních sdělení předcházely výzvy a žádosti samotných příjemců (stěžovatelů) nevyžádaných obchodních sdělení vůči žadateli, aby jim sdělení nebyla zasílána, nicméně to žadatel nikterak nereflektoval. Žadatel si tak musí být ve snaze o naplňování souladu s pravidly pro šíření obchodních sdělení svých dlouhodobých nedostatků plně vědom, přičemž však jejich odstranění nemůže být vázáno na nutnost seznámení se s jednotlivými stížnostmi, které Úřad průběžně dostává. Odstraněním těchto nedostatků dojde taktéž i k naplnění zájmu stěžovatelů, jejichž ochranou se žadatel v odůvodnění rozkladu zaštiťuje. Jde však pouze o záštitu zdánlivou, neboť nedovolali-li se příjemci nevyžádaných obchodních sdělení svých práv u šířitele, je podání stížnosti k dozorovému orgánu plně legitimním postupem ochrany, jež si dobrovolně zvolili – byť jde o ochranu nepřímou a s ohledem na neexistenci veřejnoprávního subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední či jeho zahájení v určité lhůtě v zásadě nevymahatelnou.

⁶ rozsudek NSS čj. 8 As 80/2010-68 ze dne 28. února 2011

[12] Za lichý argument nepovažuje odvolací orgán ani poukaz správního orgánu prvního stupně na ustanovení § 22 kontrolního řádu, jež stanoví: „Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.“ Přestože se žadatel domnívá, že jakýkoliv další postup Úřadu ve věci nezbytně vyžaduje plné odhalení totožnosti všech stěžovatelů a obsahu jejich stížností, i v tomto případě vychází z mylného předpokladu. Z kontextu dosavadních vyjádření žadatele vyplývá zřejmá domněnka, že Úřad má být stížnostmi a jejich obsahem nějakým způsobem vázán a další postup ve věci se tak nutně musí týkat stížností samotných. S ohledem na charakter stížností, jež jsou svojí povahou toliko podnětem k zahájení řízení z moci úřední, nemají samy o sobě na zahájení řízení, jeho průběh či rozsah žádný vliv. Nepředurčují ani typ řízení, jenž má být ve věci proveden, neboť právě i např. kontrola, jenž je zvláštním postupem kontrolního orgánu, při němž zjišťuje, zda a jakým způsobem kontrolovaný plní povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů či mu na základě těchto předpisů uložených (viz § 2 kontrolního řádu), je řízením zahajovaným z moci úřední. Stížnosti proto mohou sloužit jako pouhé „indikátory“, jakým směrem či ve vztahu k jakým povinnostem kontrolu vést. Rozsah kontrolovaných povinností však může stížnosti i značným způsobem převyšovat a v zásadě s jejich obsahem či podatelí ani nemusí zcela napřímo souviset. Ochrana stěžovatelů dle § 22 kontrolního řádu tak má nepochybně svůj význam i v případě problematiky šíření obchodních sdělení.

[13] Pokud jde o údajnou povinnost zahájení řízení ve lhůtě 60dnů od obdržení stížnosti na základě § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., je třeba především připomenout, že toto ustanovení nepřikazuje správnímu orgánu zahájit řízení z moci úřední v určené lhůtě. Jak popsal již správní orgán prvního stupně s odkazem na příslušnou judikaturu, řízení o přestupku může být zahájeno i po této lhůtě, neboť odložení v tomto případě není meritorním řešením věci. Podezřelý z přestupku je nadto znám, takže jeho případná aplikace je i vyloučena. Ve vztahu k došlým oznámením o podezření ze spáchání přestupku platí toliko povinnost dle § 42 správního řádu, podle něhož správní orgán přijímá podněty k zahájení řízení z moci úřední a požádá-li o to podatel, Úřad jej ve lhůtě 30 dnů informuje, jak s oznámením naložil. S ohledem na množství stížností, jež proti žadateli průběžně přichází Úřadu v nepravidelných intervalech, není ani za dodržení principů správního práva na rychlost a ekonomičnost řízení, jakož i snahu o minimalizaci zásahů do práv všech dotčených osob, tj. včetně žadatele a případných stěžovatelů, neustálé zahajování řízení, jejich nekonečné rozšiřování či vedení množství paralelních řízení dobře možné. To nelze překonat ani potenciálním snížením závažnosti protiprávního jednání žadatele, neboť jak bylo již uvedeno výše, absencí okamžitého nástupu právní odpovědnosti coby sekundární povinnosti nelze odůvodňovat neplnění povinností primárních. Ty musí být dodrženy bezvýhradně a nadto na nutnost respektu k nim byl žadatel opakovaně a dlouhodobě upozorňován, a to nejen ze strany dozorového orgánu, nýbrž též i ze strany stěžovatelů, kteří se často snaží svých práv dovolat prvně vůči němu, bohužel však bezvýsledně.

[14] Lze tedy shrnout, že odvolací orgán argumentaci žadatele odmítl a po celkovém přezkoumání neshledal napadené rozhodnutí nezákonným a neshledal ani žádná pochybení v postupu předcházejícímu vydání tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.,
správní řád, nelze odvolat.

Praha 2. července 2020

otisk úředního razítka

JUDr. Ivana Janů
předsedkyně
(podepsáno elektronicky)