



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: [redacted] zastoupené [redacted] proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem pplk. Sochora 27, Praha 7, proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 14. 12. 2018, č. j. UOOU-06831/16-239, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2021, č. j. 8 A 23/2019-50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 20. 8. 2018 byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupků podle § 11 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť v období od června 2016 do března 2017 šířila obchodní sdělení z různých e-mailových adres, aniž disponovala souhlasem adresátů těchto sdělení, v těchto sděleních neuváděla totožnost odesílatele, jehož jménem se komunikace uskutečňuje, a ani v nich neuváděla platnou adresu, na kterou by mohl adresát přímo a účinně zaslat informaci, že si nepřeje další zasílání těchto obchodních sdělení. Za uvedené delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 400 000 Kč.

[2] Žalobkyní podaný rozklad předsedkyně žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 12. 2018 zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu žalobkyně brojila žalobou.

[4] Městský soud se neztotožnil s argumentací žalobkyně, že pozdější právní úprava by pro ni byla příznivější. S odkazem na § 20 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, uvedl, že pro závěr o odpovědnosti právnické osoby za přestupek není nezbytné označit konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Zároveň potvrdil závěr žalovaného, že vzhledem k tomu, že podle předchozí právní úpravy se aplikuje pouze nejprísnejší sazba a neuplatní se (oproti pozdější právní úpravě) asperační zásada, pozdější právní úprava není příznivější ani z tohoto pohledu.

[5] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že správní orgány porušily zásadu *in dubio pro reo*, neboť nebylo dokázáno, že by se na šíření obchodních sdělení podílela žalobkyně. Městský soud zdůraznil, že přestupková odpovědnost právnické osoby je koncipována jako odpovědnost objektivní. Městský soud uvedl, že není rozhodné, kdo ve skutečnosti obchodní sdělení rozesílal, postačí skutečnost, že obchodní sdělení bylo šířeno ve prospěch žalobkyně. Zdůraznil přitom smysl zákona o některých službách informační společnosti. Městský soud připomněl, že žalobkyně nevyloučila, že obchodní sdělení rozeslal některý z jejích partnerů; ani tato skutečnost by ale dle městského soudu nezbavila žalobkyni odpovědnosti za přestupky, neboť soukromoprávní poměr *inter partes* se nedotýká odpovědnosti za porušení veřejnoprávní povinnosti. Tvrzení žalobkyně, že s obchodními sděleními nemá nic společného, vyhodnotil městský soud s ohledem na skutková zjištění jako nevěrohodné. Detailní informace o původu toho kterého e-mailu není nezbytná. Retězec důkazů podle městského soudu dostatečným způsobem prokazuje odpovědnost žalobkyně za popsané přestupky.

[6] K námitce, že uložená pokuta byla likvidační, městský soud uvedl, že žalobkyně nepředložila správním orgánům ani soudu žádné důkazy svědčící o její ekonomické situaci. Z důvodu neplnění zákonných povinností nebylo možné nahlédnout do účetních závěrek ve sbírce listin obchodního rejstříku. Za takové situace se žalobkyně nemůže dovolávat nepřiměřenosti či likvidačního charakteru uložené pokuty. Návrh na snížení pokuty městský soud neshledal odůvodněný.

[7] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka namítla, že městský soud zjevně nesprávně vyložil její námitku týkající se použití příznivější pozdější právní úpravy. Stěžovatelka uvedla, že uplatněním námítky směřovala především na otázku posouzení samotné odpovědnosti, městský soud se však touto námitkou zabýval pouze ve vztahu k použití druhu a výměry sankce.

[10] Dále stěžovatelka uvedla, že ačkoli odpovědnosti právnické osoby za přestupek nebrání, pokud se nepodaří zjistit konkrétní fyzickou osobu, která jednala ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, je však nezbytné, aby správní orgán zjistil, že k jednání neztotožněné osoby skutečně došlo, přičitatelnost musí být prokázána. Z obsahu správního spisu ani ze správních rozhodnutí takové skutečnosti nevyplývají. K nápravě nedošlo ani v odvolacím (rozkladovém) řízení, ani v řízení před městským soudem.

[11] Stěžovatelka považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nezabýval jádrem žalobní námítky a své hodnocení omezil jen na posouzení ve smyslu § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[12] Stěžovatelka považuje za nesprávné závěry městského soudu týkající se nezohlednění pochybností. Nebylo prokázáno, že se přestupku dopustila stěžovatelka nebo že se na šíření

pokračování

obchodních sdělení podílela. Správními orgány nebylo zjištěno, od koho obchodní sdělení pochází. Stěžovatelka vylučuje jakoukoli svoji účast na šíření obchodních sdělení. O takové činnosti nevěděla, nikomu ji nezadala ani ji u nikoho neobjednala. Stěžovatelka uvedla, že nemůže vyloučit, že obchodní sdělení odeslal bez jejího vědomí či souhlasu některý z jejích *affiliate* partnerů. Jednání se také mohla dopustit konkurenční společnost za účelem poškození stěžovatelky. Správním orgánem bylo provedeno dokazování v nedostatečném rozsahu. Dokazování nesměřovalo ke zjištění, který subjekt obchodní sdělení skutečně odeslal a jaké jsou faktické či právní vazby mezi subjektem, který sdělení odeslal, a stěžovatelkou. Odpovědnost stěžovatelky za šíření obchodních sdělení nelze dovodit. Stěžovatelka nesouhlasí s argumentací, že obchodní sdělení bylo šířeno ve prospěch stěžovatelky a není rozhodné, kdo ve skutečnosti obchodní sdělení rozesílal. Stěžovatelka zdůraznila, že jednáním třetí osoby byla naopak poškozena, zákonná sazba pokuty dosahuje až 10.000.000 Kč. Stěžovatelka namítá markantní porušení zásady *in dubio pro reo*. Závěry správního orgánu i městského soudu se opírají pouze o předpoklady. Pokud obchodní sdělení skutečně rozeslal některý z *affiliate* partnerů stěžovatelky, nejednalo se o ujednání *inter partes*, jak uvádí správní orgán a městský soud. Správní orgán nedostál svým povinností vyplývajícím z vyšetřovací zásady a městský soud nezákonný postup správního orgánu schválil.

[13] Stěžovatelka dále namítla, že s ohledem na zásadní nedostatky je zřejmé, že uložená pokuta je zcela nepřiměřená okolnostem. Výše pokuty je pro stěžovatelku až likvidační. Správní orgán se měl stěžovatelky dotázat na majetkové poměry a vyžádat si podklady. I v tomto ohledu je dle stěžovatelky rozhodnutí nezákonné.

[14] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a zároveň zrušil rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 14. 12. 2018 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[15] **Žalovaný** ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka nevysvětlila, proč pro ni má být pozdější právní úprava příznivější. Dále žalovaný mj. uvedl, že stěžovatelka provozovala e-shop podporovaný obchodními sděleními a byla držitelkou domény [redacted]. Stěžovatelka využívání adresy [redacted] k rozesílce obchodních sdělení v řízení potvrdila. Grafická a textová podoba obchodních sdělení zasílaných z elektronické adresy [redacted] byla identická s ostatními sděleními, zasílanými z jiných adres. Žalovaný připomněl princip odpovědnosti správce osobních údajů. Je-li zřejmé, že šířitelem sdělení byla stěžovatelka, je její subjektivně sledovaný cíl irelevantní. Žalovaný rovněž uvedl, že stěžovatelka svoji ekonomickou situaci ani likvidační charakter pokuty v průběhu správního řízení ani soudního řízení nijak nedoložila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[18] Argumentaci stěžovatelky, že městský soud zjevně nesprávně vyložil žalobní námitku týkající se použití příznivější pozdější právní úpravy, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Městský soud v návaznosti na žalobní bod, v němž stěžovatelka uváděla, že „v rámci časové působnosti je na místě uplatnit retroaktivitu ve prospěch s ohledem na odpovědnost právnické osoby ve vztahu k přičitatelnosti jednání...“, zcela přezkoumatelně vysvětlil svůj závěr, že pozdější právní úprava pro stěžovatelku

příznivější nebyla. Vysvětlil, že znak přičitatelnosti neznamená, že pro závěr o odpovědnosti právnické osoby je nezbytné identifikovat fyzickou osobu, jejíž jednání bude přičteno právnické osobě. Odkázal přitom na § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky. Byť městský soud výslovně neodkázal na přechodné ustanovení § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, na podstatu žalobní námitky odpověděl. Dále ve vztahu k určení příznivější úpravy pro stanovení druhu a výměry sankce ve smyslu § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky městský soud připomněl asperační zásadu uplatňovanou dle právní úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a s odkazem na rozhodnutí správního orgánu I. stupně vysvětlil, že pozdější právní úprava by umožnila stěžovatelce uložit pokutu vyšší. Ani v tomto ohledu tedy není pozdější právní úprava pro pachatele příznivější.

[19] Uvedené závěry považuje Nejvyšší správní soud za srozumitelné a souhlasí s nimi též věcně. Z § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že správní orgán nemusí zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která za právnickou osobu, v její prospěch či v jejím zájmu jednala a tím založila odpovědnost za přestupek. Je-li tedy na základě zjištěného skutkového stavu zřejmé, že učiněné přestupkové jednání je přičitatelné právnické osobě, není nezbytné, aby bylo najisto postaveno, která fyzická osoba (§ 20 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky) se jednání dopustila. V tomto ohledu současná explicitní úprava přičitatelnosti navazuje na koncepci objektivní odpovědnosti právnických osob za správní delikt. Pozdější právní úprava obsažená v zákoně o odpovědnosti za přestupky tedy nebyla pro stěžovatelku příznivější ani z hlediska podmínek odpovědnosti (§ 112 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky), ani z hlediska druhu či výměry sankce (§ 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[20] Dále stěžovatelka namítala, že ze správních rozhodnutí ani ze správního spisu nevyplývá, že k jednání neztotožněné fyzické osoby skutečně došlo a že bylo nade vší pochybnost prokázáno, že se skutku, byť v objektivním smyslu, dopustila stěžovatelka. Ani s těmito námitkami se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[21] Správní orgány i městský soud správně zdůraznily, že odpovědnost právnických osob za přestupek je odpovědností objektivní. Jak již bylo výše vysvětleno, právní konstrukt objektivní odpovědnosti právnických osob stejně jako koncepce přičitatelnosti nevyžaduje, aby byla zjištěna osoba, která fakticky jednala, jestliže bylo zjištěno, že faktické jednání fyzické osoby se právně přičítá právnické osobě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016-60, č. 3642/2017 Sb. NSS).

[22] Šíření obchodních sdělení v rozporu se zákonnými požadavky je spisovým materiálem jednoznačně doloženo. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně podrobně vysvětluje, na základě jakých skutkových zjištění a úvah dospěl příslušný správní orgán k závěru, že v právní rovině byla šířitelem inkriminovaných obchodních sdělení právě stěžovatelka (str. 15-18). Stručněji tento závěr znovu vysvětluje rozhodnutí o rozkladu (str. 4-5) a rozsudek městského soudu (zejména odst. 29-31).

[23] Argumentace jednáním ve prospěch či v zájmu právnické osoby (stěžovatelky), zde konkrétně k podpoře její podnikatelské činnosti, odráží podstatu objektivní odpovědnosti právnické osoby a odpovídá na tvrzení stěžovatelky, že s rozesíláním inkriminovaných obchodních sdělení neměla nic společného či že se jednalo o možný exces jejích *affiliate* partnerů. Jednáním uvedeným ve výročí rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo propagováno zboží nabízené v e-shopu provozovaném stěžovatelkou. Za těchto okolností pak nemůže obstát argumentace stěžovatelky, že se jednalo o exces jejích *affiliate* partnerů, za který nenese (objektivní) odpovědnost. Jak správně s důrazem na účel právní úpravy ve svém rozhodnutí uvedla předsedkyně žalovaného, je nezbytné, aby si šířitelé obchodních sdělení, ať už jde o zadavatele (objednatele) či faktické rozesílatele, dostatečně ověřili, zda adresáti obchodních

pokračování

sdělení udělili pro takové zaslání souhlas, resp. v obecné rovině zda rozesílka obchodních sdělení probíhá zákonným způsobem.

[24] Ze zásady racionalizované materiální pravdy (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) vyplývá, že je třeba zjistit relevantní skutkový stav, a to bez rozumných (důvodných) pochybností. Námitky stěžovatelky jsou postaveny na paušální negaci skutkových zjištění. Skutečnost, že účastník řízení subjektivně nesouhlasí se zjištěným skutkovým stavem, resp. hrozícími právními následky, však sama o sobě nečiní provedené dokazování nedostatečným. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v projednávaném případě byly zjištěny všechny rozhodné okolnosti, jak vyžaduje § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, a to bez důvodných pochybností, jak předpokládá § 3 správního řádu. Ze zásady racionalizované materiální pravdy ani zásady vyhledávací nevyplývá povinnost správního orgánu zjistit úplný skutkový stav „nade vší pochybnost“ či pokračovat v dokazování jen proto, že účastník řízení vyslovil nesouhlas se zjištěným skutkovým stavem. Nejvyšší správní soud se shoduje se správními orgány a městským soudem, že zjištěné skutkové okolnosti v souhrnu konsekventně vedou k závěru, že jednání uvedeného ve výrocích správního rozhodnutí I. stupně se dopustila právě stěžovatelka.

[25] Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání stížní námitky, že výše pokuty je zcela nepřiměřená okolnostem a pro stěžovatelku likvidační. V žalobě stěžovatelka námitku nepřiměřené výše pokuty pouze stručně zmínila v souvislosti s žádostí o přiznání odkladného účinku, aniž by ji blíže odůvodnila či podložila. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že úkolem správních soudů není abstraktní kontrola zákonnosti činnosti správních orgánů či střežení doktrinární čistoty (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 4 Ads 448/2019-44). Správní soudnictví ovládá dispoziční zásada a zásada ochrany práv bdělých (*vigilantibus iura*), rozsah a hloubku přezkumu napadených aktů tedy určuje zásadně žalobce, resp. v řízení o kasační stížnosti stěžovatel. Následkem nedostatečně konkrétní či povrchní formulace námitky je projednání takové námitky soudem pouze ve vymezeném obecném či povrchním rozsahu. V tomto rozsahu Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokutu uloženou v první čtvrtině zákonné sazby neshledal zjevně nepřiměřenou ani likvidační. Ani z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu nezákonným.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 16. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Markéta Hrdličková