



Zn. SPR-4263/09-13

## ROZHODNUTÍ

Úřad pro ochranu osobních údajů, jako příslušný správní orgán podle § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 2 odst. 2 a § 46 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, rozhodl dne 30. září 2009 takto:

Je prokázáno, že účastník řízení: Česká republika – Ministerstvo financí, se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1, IČO: 00090638, v souvislosti se zpracováním osobních údajů v automatizovaném systému daňové správy ADIS tím, že v tomto systému nepořizoval do okamžiku zahájení tohoto správního řízení elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovávány,

porušil povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., tedy povinnost správce nebo zpracovatele přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů,

a povinnost stanovenou v § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., tedy povinnost správce nebo zpracovatele v oblasti automatizovaného zpracování osobních údajů v rámci opatření podle § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. pořizovat elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy kým, a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány,

a tím spáchal správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona č. 101/2000 Sb., neboť nepřijal nebo neprovedl opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování, za což se mu v souladu s § 45 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb. ukládá

**pokuta ve výši 350.000 Kč**  
(slovy tři sta padesát tisíc korun českých)

a dále podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit **náklady řízení ve výši 1.000 Kč,**

obojí splatné do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí bezhotovostním převodem na účet vedený u ČNB, č. ú. 3754-5825001/0710, variabilní symbol IČO účastníka řízení, konstantní symbol 1148.

### **Odůvodnění**

Správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona č. 101/2000 Sb. bylo zahájeno oznámením Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), které bylo účastníku řízení, České republice – Ministerstvu financí, doručeno dne 4. srpna 2009. Podkladem pro zahájení řízení byl písemný materiál shromážděný v rámci kontroly provedené inspektorkou Úřadu pro ochranu osobních údajů RNDr. Kamilou Bendovou, CSc., ve dnech 20. listopadu 2008 až 31. března 2009.

Ze spisového materiálu je zřejmé, že účastník řízení provozuje automatizovaný systém daňové správy ADIS, který obsahuje osobní údaje. Současně ze spisového materiálu vyplývá, že při přístupu k osobním údajům nejsou pořizovány tzv. logy, tedy elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovávány.

K předmětu správního řízení se účastník řízení vyjádřil v písemném přípise ze dne 8. září 2009, který byl správnímu orgánu doručen dne 17. září 2009 a ve kterém účastník řízení navrhl přerušení správního řízení podle § 64 odst. 3 správního řádu, a to doby nabytí právní moci rozhodnutí Městského soudu v Praze o žalobě podané účastníkem řízení proti rozhodnutí Úřadu o námitkách ze dne 30. června 2009, zn. INSP1-6632/08-5. Tuto žádost odůvodnil tím, že v žalobě jsou obsaženy žalobní body, ve kterých účastník řízení poukazuje na nesprávnost závěrů ohledně jeho povinnosti zavést v systému ADIS též bezpečnostní opatření uvedená v § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. Jelikož podezření ze spáchání správního deliktu se vztahuje právě k porušení této povinnosti a také správnost rozhodnutí ohledně správního deliktu je podmíněna posouzením otázky, která byla též předložena správnímu soudu, je účastník řízení přesvědčen, že jsou zcela naplněny zákonné podmínky důležitých důvodů pro přerušení správního řízení. Také nelze dle účastníka řízení v této věci dohledat překážku rozporu s veřejným zájmem, která by vylučovala možnost správní řízení přerušit. Účastník řízení považuje požadavek na přerušení řízení za zcela opodstatněný také z toho důvodu, že posouzení této otázky správním soudem je nutné považovat ve vztahu ke správnímu řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, na jejímž vyřešení závisí samotný osud správního řízení.

K vlastnímu předmětu správního řízení účastník řízení uvedl obsahově shodné námitky se žalobními námitkami uvedenými ve shora uvedené žalobě. Účastník řízení poukazuje na nesprávnou interpretaci § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 170/2007 Sb., pro

oblast daňového řízení, resp. pro oblast ADISu. Ustanovení § 13 bylo novelizací provedenou zákonem č. 170/2007 Sb. rozšířeno o nové odstavce 3 a 4 a jak plyne z důvodové zprávy k tomuto zákonu, jsou tato nová ustanovení konkretizací opatření již požadovaných z předchozího znění § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., kterých si musí být, slovy důvodové zprávy, vědom každý správce a zpracovatel osobních údajů. Slovy důvodové zprávy je pak též řečeno, že posuzování rizik nepřináší nové povinnosti, ani další byrokratickou zátěž, neboť nemusí mít písemnou podobu a nová ustanovení pouze konkretizují opatření, jichž si musí být vědom každý správce a zpracovatel osobních údajů, a která musí hodnotit před i v průběhu plnění jednotlivých povinností při zpracování osobních údajů. Dále se účastník velmi podrobně věnuje výkladu ustanovení § 3 odst. 6 zákona č. 101/2000 Sb.

Účastník řízení dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45 (č. 741/2006 Sb. NSS), dle kterého je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. V tomto duchu je pak nutné podle názoru účastníka řízení také interpretovat ustanovení § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. a poměřovat interpretaci tohoto ustanovení také souladně s čl. 17 směrnice Evropského parlamentu a rady č. 95/46/ES, kdy v obsahu tohoto článku je též vyjádřen požadavek na bezpečnostní opatření pro ochranu osobních údajů tak, aby tato opatření byla stanovena též s ohledem na stav techniky a náklady na jejich provedení, které by ještě poskytly přiměřenou úroveň bezpečnosti odpovídající rizikům, vyplývajícím ze zpracování údajů a z povahy údajů, které mají být chráněny.

Obdobně lze dle účastníka řízení dovodit i ze systematického řazení ustanovení § 13 zákona č. 101/2000 Sb. – odst. 3. Toto ustanovení předpokládá, resp. ukládá správci v rámci opatření podle odst. 1 citovaného ustanovení nejprve posoudit uvedená rizika a poté s přihlédnutím k míře a závažnosti těchto rizik, provede správce ve smyslu ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb. opatření zde vyjmenovaná, ovšem v rozsahu odpovídajícímu míře rizik, jak je posoudil podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb. Zákon tak podle názoru účastníka řízení v souladu s citovanou směrnicí předpokládá, že míra zjištěného rizika se promítne do konkrétního rozsahu, v jakém budou provedena jednotlivá opatření uvedená v ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb. S ohledem na výše uvedené proto považuje účastník řízení rozsah ochrany dat v systému ADIS za dostatečný a vyhovující účelu ustanovení § 13 zákona č. 101/2000 Sb.

Ve svém vyjádření (vzhledem k doslovenému přepisu ze žalobních námitek) se dále účastník řízení vyjadřuje k uloženému nápravnému opatření a dále k otázce vypořádání jeho námitek v průběhu kontrolního řízení. Závěrem účastník řízení uvedl, že s ohledem na výše uvedené je toho názoru, že nebyla a není dána jeho deliktní odpovědnost za spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona č. 101/2000 Sb. pro nějž bylo zahájeno správní řízení, případně, že jsou dány zákonné předpoklady pro zánik deliktní odpovědnosti účastníka řízení za správní delikt dle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., jelikož již stávající úprava zákonné povinnosti zachovávat mlčenlivost dle ustanovení § 2 odst. 4 a 5 a § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a stávající míra

bezpečnostních opatření v systému ADIS sama o sobě představuje dostatečnou míru úsilí, které by bylo možné po účastníkovi řízení spravedlivě požadovat. Účastník řízení je proto přesvědčen, že zde neexistuje zákonný prostor pro uložení pokuty za správní delikt, pro nějž je Úřadem správní řízení vedeno.

Správní orgán předně konstatuje, že neshledal důvodné vyhovět žádosti účastníka řízení o přerušení správního řízení dle § 64 odst. 3 správního řádu. Samotná skutečnost, že se účastník řízení neztotožňuje s právním názorem Úřadu vyjádřeným v kontrolním protokole a v rozhodnutí předsedy Úřadu o námitkách proti kontrolnímu protokolu, a brojí proti němu správní žalobou, není dle správního orgánu dostatečně důležitým důvodem, pro který by bylo nezbytné přerušovat správní řízení. Je třeba také podotknout, že na přerušení správního řízení nemá účastník řízení právní nárok. Pokud se jedná o argumentaci předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu, o tento případ se nepochybně v dané věci nejedná, neboť dle citovaného ustanovení je předběžnou otázkou řešení takové otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout. Je přitom zjevné, že o výkladu a aplikaci zákona č. 101/2000 Sb. v řízení o správním deliktu dle tohoto zákona přísluší správnímu orgánu (Úřadu) rozhodovat. Nelze tedy zaměňovat otázku následného soudního přezkumu správního rozhodnutí s předběžnou otázkou ve správním řízení.

Účastník řízení je nepochybně správcem osobních údajů [§ 4 písm. j) zákona č. 101/2000 Sb.] vedených v Automatizovaném daňovém informačním systému ADIS a jako na správce se na něj vztahují povinnosti dle zákona č. 101/2000 Sb. Pro potřeby tohoto správního řízení lze dále konstatovat, že na účastníka řízení se vztahují povinnosti uvedené v § 13 zákona č. 101/2000 Sb. vždy; správní orgán nepovažuje za důvodné blíže se vyjadřovat k podrobné argumentaci účastníka řízení o aplikaci § 3 odst. 6 zákona č. 101/2000 Sb. na předmět řízení, vyjma konstatování, že se s tímto názorem neztotožňuje, neboť i kdyby byla argumentace účastníka řízení případná, uvedené ustanovení § 3 odst. 6 zákona č. 101/2000 Sb. nevylučuje nijak aplikaci § 13 zákona č. 101/2000 Sb.

Podle § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. je správce povinen přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Podle § 13 odst. 4 písm. c) je poté správce v rámci opatření podle odstavce 1 povinen také pořizovat elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovávány. Podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona č. 101/2000 Sb. se správního deliktu dopustí ten správce, který nepřijme nebo neprovede opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování osobních údajů.

V daném případě se účastník řízení snaží především zpochybnit závaznost povinnosti dle § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. V této souvislosti je třeba konstatovat, že na základě gramatického výkladu normy, v daném případě znění návětí § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb., nelze dospět k jinému závěru, než slovní spojení „je správce nebo zpracovatel ... povinen také“ vyjadřuje jednoznačnou povinnost adresáta právní normy chovat se způsobem, který tato norma předpokládá. Lze pro úplnost dodat, že použití slova „povinen“ v právní normě

nemůže dle správního orgánu vést k jinému závěru, neboť jeho gramatický význam je natolik jednoznačný, že jakékoliv interpretační pochybnosti by vedly k absolutní nepředvídatelnosti celého právního řádu.

Ke shodnému závěru lze současně dospět i dalšími výkladovými metodami; za pomoci systematického výkladu celého znění § 13 zákona č. 101/2000 Sb. lze dospět k závěru, že odstavec 1 stanovuje povinnost správce přijmout opatření (která s ohledem na různost jednotlivých zpracování osobních údajů nejsou blíže specifikována), která zabrání v tomto odstavci popsanému následku; nově přijatý odstavec 3 poté obsahuje vodítka, kterými by se měl správce při přijetí těchto opatření řídit a jaká hlediska by měl vážit, a odstavec 4 stanovuje pro jednu oblast zpracování (tzv. automatizované zpracování osobních údajů) minimální standard bezpečnostních opatření, který je každý správce osobních údajů vždy povinen splnit a dodržet.

K otázce konformního výkladu s právem Evropských společenství je třeba v prvé řadě zdůraznit, že tento výklad může být použit až tehdy, pokud by gramatický výklad normy (zákona) vedl k vícero možným závěrům, což ovšem není tento případ. Současně dle správního orgánu znění § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb. jakožto právní povinnost každého správce přijmout zde uvedená opatření není v rozporu s čl. 17 odst. 1 směrnice č. 95/46/ES, dle které členské státy stanoví, že správce musí přijmout vhodná technická a organizační opatření na ochranu osobních údajů proti náhodnému nebo nedovolenému zničení, náhodné ztrátě, úpravám, neoprávněnému sdělování nebo přístupu, zejména pokud zpracování zahrnuje předávání údajů v síti, jakož i proti jiné podobě nedovoleného zpracování. Tato opatření mají zajistit s ohledem na stav techniky a na náklady na jejich provedení, přiměřenou úroveň bezpečnosti odpovídající rizikům vyplývajícím ze zpracování osobních údajů a z povahy údajů, které mají být chráněny. Směrnice tedy dává volnost členským státům, jakým způsobem bezpečnostní opatření vymezí a jakým způsobem stanoví správcům povinnost k jejich přijetí, přičemž vymezení konkrétních opatření [§ 13 odst. 4 písm. a) až d) zákona č. 101/2000 Sb.] pro konkrétní oblast zpracování (automatizovaná zpracování) je jedním z legitimních způsobů, který není v rozporu s cíly a účely směrnice. Je také nepochybné, že zákonodárce opatření v § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb. nepovažoval za neodpovídající současnému stavu techniky a nákladům na jejich provedení.

K důvodové zprávě k zákonu č. 170/2007 Sb. správní orgán konstatuje, že uvedená tvrzení nejsou v rozporu se současnou ani minulou právní úpravou a odpovídají názoru správního orgánu na problematiku zabezpečení osobních údajů; jinými slovy, povinnost logovat přístupy k jednotlivým osobním údajům v automatizovaném informačním systému zde existovala již na základě výkladu právní úpravy v § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. a její výslovné zakotvení do § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. proto nepřináší nic nového, pouze pro snadnější seznatelnost této povinnosti pro jednotlivé správce ji výslovně stanovuje, tak aby nemusela být dovozována výkladem. Účastníku řízení proto nevznikla povinnost pořizovat záznamy umožňující ověření kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány a zpracovávány, až přijetím zákona č. 170/2007 Sb., ale tuto povinnost měl již od účinnosti zákona č. 101/2000 Sb. na základě § 13 odst. 1 tohoto zákona.

K vyjádření účastníka řízení, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti [tedy nepřijetí opatření dle § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb.] zabránil ve smyslu § 46 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., jelikož již stávající úprava zákonné povinnosti zachovávat mlčenlivost v zákoně č. 337/1992 Sb. a stávající míra bezpečnostních opatření v systému ADIS sama o sobě představují dostatečnou míru úsilí, správní orgán konstatuje, že se účastník řízení mylí, pokud spojuje právní úpravu (která je výsledkem zákonodárné činnosti) s jeho vlastním úsilím. Současně ani argumentace stávajícími bezpečnostními opatřeními nemá žádnou souvislost s tím, proč účastník řízení nepřijal opatření uložená mu zákonem, kromě toho, že z jeho pohledu ospravedlňují jeho nečinnost. Liberační ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. vyžaduje aktivní jednání správce (účastníka řízení) směřující přímo k naplnění zákonné povinnosti, resp. zabránění jejímu porušení, které nebylo z objektivních důvodů (např. vyšší moc) úspěšné.

Správní orgán tedy na základě výše uvedeného považuje za prokázané, že účastník řízení porušil svým jednáním povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 a § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb.

Při stanovení výše sankce bylo přihlédnuto zejména ke skutečnosti, že opatření dle § 13 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb. představují minimální standard bezpečnostních opatření pro automatizované zpracování osobních údajů, a jejich nepřijetí závažným způsobem snižuje míru zabezpečení osobních údajů. Správní orgán dále přihlédl ke skutečnosti, že protiprávní jednání účastníka řízení se týká informačního systému, který obsahuje osobní údaje řádově několika miliónů subjektů údajů (všech daňových subjektů, kteří jsou fyzickými osobami, stejně tak jako zástupců právnických osob) a že protiprávního jednání se účastník řízení dopouští dlouhodobě. Po zhodnocení všech těchto okolností byla uložena sankce v dolní polovině zákonné sazby.

Při rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení správní orgán vycházel z ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu, který správnímu orgánu ukládá povinnost uložit paušální částkou náhradu nákladů řízení účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti, a z § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, kterou se stanoví paušální částka nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Správní orgán považuje závěrem za potřebné zdůraznit, že nepožizováním elektronických záznamů, které umožní určit a ověřit kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovávány, se účastník řízení dopouští tzv. trvajících správního deliktu, jehož jeden skutek byl ukončen doručením oznámení o zahájení tohoto správního řízení a od této doby, do přijetí daného opatření (nebo zahájení nového správního řízení), se dopouští nového skutku, který může být opět vyhodnocen jako správní delikt.

S ohledem na výše uvedené, bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

**Poučení:** V souladu s § 152 odst. 1 správního řádu lze u odboru správních činností proti tomuto rozhodnutí podat ve lhůtě 15 dnů rozklad předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů. Tato lhůta začíná běžet dnem převzetí rozhodnutí, nejpozději však desátým dnem od jeho uložení u provozovatele poštovních služeb.

Praha, 30. září 2009

Daniel Pospíšil  
ředitel odboru správních činností