



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **Česká republika – Archiv bezpečnostních složek**, se sídlem Šiwiecova 2428/2, Praha 3, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 12. 4. 2011, zn. SPR-6601/10-27

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 31. 1. 2011, zn. SPR-6601/10-21. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 12 000 Kč za to, že v souvislosti se zpřístupněním kádrových svazků opomenul znečitelnit osobní údaje osob mimo služební a veřejnou činnost příslušníka.

Žalobce nejprve reprodukuje skutkový stav a následně v prvním žalobním bodu namítá, že se žalovaný nevypořádal s rozkladovými námitkami.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítá porušení § 46 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., neboť správní orgány obou stupňů nehodnotily tam stanovená kritéria pro určení výše pokuty, tj. nepřihlížely zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání

a k okolnostem, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno. Nic na tom nemění, že pokuta byla uložena na spodní hranici.

Ve třetím žalobním bodu žalobce nesouhlasí s tím, že žalovaný své závěry vystavěl na tom, že zákon č. 140/1996 Sb. obsahuje speciální úpravu vůči zákonu č. 499/2004 Sb.

Žalobce tvrdí, že pokud by zákon č. 140/1996 Sb., výhradně upravoval problematiku archiválií bývalé StB, chyběla by zcela úprava např. ochrany archiválií, půjčování, správních deliktů na úseku archivnictví apod. Tento zákon tedy není a nemůže být jediným zákonem upravujícím nakládání (včetně zpřístupnění) s archiváliemi.

Žalobce dále poukazuje na to, že správní orgány stupně vůbec nezjistily, co bylo úmyslem zákonodárce ve vztahu k § 37 odst. 11 zákona č. 499/2004 Sb., a ke svým právním závěrům docházejí metodou pravděpodobnosti, což je v rámci rozhodování orgánu veřejné správy zcela nepřijatelné. Žalobce nesouhlasí se správními orgány, že mezi § 37 odst. 11 a § 82 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb., je rozpor. Naopak, dle žalobce jsou tato ustanovení jako komplementární a ponechávají příslušnému správnímu orgánu prostor pro aplikaci § 37 zákona č. 499/2004 Sb. na straně jedné a na straně druhé skrze § 82 odst. 4 téhož zákona je akceptován již dosavadní stav, tedy postup dle podmínek zákona č. 140/1996 Sb. Zákonodárce právě cestou přechodných ustanovení (§ 82 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb.) jasně určil postup zpřístupňování archiválií.

Dle žalobce režim vyplývající ze zákona č. 140/1996 Sb. je zaměřen na případy, kdy svazek žádá fyzická osoba, jsou stanoveny náležitosti žádosti a správní orgán žádost vyřídí bezodkladně, resp. do 90 dnů, přičemž ve zvláštních případech o zpřístupnění rozhoduje Rada Ústavu pro studium totalitních režimů; ochrana osobních údajů je stanovena v § 10a zákona č. 140/1996 Sb. Právní režim nahlížení do archiválií dle zákona č. 499/2004 Sb. upravuje § 34, který uvádí, že „Do archiválií uložených v archivech lze nahlížet jen na základě žádosti a za dodržení podmínek stanovených tímto zákonem a badatelským řádem“. Z toho je evidentní, že se nejedná o tutéž žádost jako dle zákona č. 140/1996 Sb. Související ochrana osobních údajů, jak vyplývá z § 37 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., je eliminována odst. 11 téhož ustanovení.

Žalobce uzavírá, že nesouhlasí se závěrem žalovaného, že zákon č. 140/1996 Sb. jakožto speciální derogoval obecný zákon č. 499/2004 Sb., a je názoru, že měl postupovat a také postupoval dle § 82 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb.

S ohledem na uvedené má žalobce za to, že neporušil povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb.

Žalobce proto navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný podotýká, že žalobce fakticky opakuje argumenty, které uplatnil již v průběhu správního řízení. Pokud jde o otázku režimu zpřístupnění v intencích zákonů č. 499/2004 Sb. a č. 140/1996 Sb., dospěl žalovaný, k závěru, že zpřístupnění svazků bývalé Státní bezpečnosti upravuje výlučně zákon č. 140/1996 Sb., který poskytuje ucelenou právní úpravu jak při zpřístupňování těchto svazků postupovat. Zákon č. 140/1996 Sb. je vůči zákonu č. 499/2004 Sb. v postavení speciální právní úpravy. Při zpřístupňování každého dokumentu pocházejícího z činnosti orgánu komunistického režimu je tudíž nezbytné nejprve posoudit, zda se jedná o archiválii či nikoli. Pokud ne, je možné postupovat pouze podle zákona č. 140/1996 Sb. Pokud ano, je dále třeba zjišťovat, zda pochází z činnosti bývalé Státní bezpečnosti nebo bezpečnostních složek, tak jak jsou definovány v § 3 písm. g) až h) zákona

č. 140/1996 Sb., tzn. zda se na zpřístupňování vztahují ustanovení § 4 až § 6 stejného zákona. Dále žalovaný obsáhle cituje texty právních předpisů, konkrétně § 1, § 2 písm. e), § 37 odst. 1 a 11 zákona č. 499/2004 Sb., § 2 písm. c) zákona č. 181/2007 Sb., § 2, § 3 písm. g) a h) zákona č. 140/1996 Sb.

K otázce poměru právních předpisů z hlediska jejich aplikovatelnosti ohledně zpřístupňování dokumentů žalovaný dodává, že dle zásady *lex specialis derogat legi generali* zákon č. 499/2004 Sb. ustupuje zákonu č. 140/1996 Sb., tzn., že žalobce měl při zpřístupňování předmětných dokumentů postupovat plně podle zákona č. 140/1996 Sb., tj. znečitelnit vytykané osobní údaje. Uvedené nevylučuje, že v určitých aspektech je zákon č. 499/2004 Sb., jakožto obecná právní úprava, aplikovatelný i na případy postupu podle zákona č. 140/1996 Sb.; to však i s odkazem na shora zmíněný § 37 odst. 11 zákona č. 499/2004 Sb. neplatí ohledně zabezpečení dat v rámci zpřístupňovaných dokumentů. Jinak řečeno postup pro zpřístupňování dokumentů upravuje zákon č. 140/1996 Sb., v ostatních zákonem č. 140/1996 Sb. neřešených případech platí zákon č. 449/2004 Sb. jakožto úprava obecná.

Žalovaný odmítá výklad, že záleží na žadateli, zda si pro zpřístupnění dokumentu (svazku) vybere režim podle zákona č. 499/2004 Sb. nebo podle zákona č. 140/1996 Sb., protože je zcela v rozporu s principem právní jistoty a interpretačním předpokladem racionálního zákonodávce, stejně tak je v rozporu se zásadou legitimního očekávání, pokud jde o otázku zásahu do osobnostních práv dotčených osob (subjektů údajů).

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Při jednání konaném u Městského soudu v Praze dne 27. 11. 2013 setrvali oba účastníci na svých návrzích a argumentech. Žalobce zdůraznil, že v daném případě byla žádost o zpřístupnění archiválie podána v režimu zákona č. 499/2004 Sb., proto podléhá režimu tohoto zákona a nikoli zákona č. 140/1996 Sb. Dále zdůraznil, že záměrem § 82 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb. je přechod archiválií jen pod režim tohoto zákona.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Mezi účastníky je nesporný následující skutkový stav:

[redacted] požádala žalobce dne 27. 4. 2009 o zpřístupnění materiálů vzniklých činností bývalé StB. Jmenovaný vyplnil dne 8. 7. 2009 tzv. badatelský list, který vlastnoručně podepsal. Badatel požádal o využití vlastního reprodukčního zařízení, čemuž bylo vyhověno. Následně badatel na internetu umístil kádrové svazky [redacted] čímž byly zveřejněny též osobní údaje osob, které se nacházely mimo služební a veřejnou činnost příslušníka, jmenovitě [redacted]

Podle § 10a odst. 1 zákona č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činností bývalé Státní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů *Archiv před zpřístupněním dokumentu oprávněnému žadateli znečitelní v kopii dokumentu datum narození a bydliště jiných osob, jakož i všechny údaje o jejich soukromém a rodinném životě, o jejich trestné činnosti, zdraví a majetkových poměrech. Pokud je zpřístupňovaným dokumentem kádrový (personální) spis příslušníka bezpečnostní složky, znečitelní se v něm též všechny údaje o osobách stojících mimo služební a veřejnou činnost příslušníka.*

Podle § 37 odst. 1 zákona 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni spáchání správního deliktu, *ke nahlášení v archívech jsou přístupné jen archiváře starší třiceti let, není-li dále stanoveno jinak, a všechny zveřejněné archiváře.*

Podle § 37 odst. 2 téhož zákona *do archiválií obsahujících osobní údaje žijící osoby lze nahlížet, nevznese-li tato osoba písemně námitky. Archiv osobu písemně vyrozumí o podané žádosti o nahlášení do archiválií; jedná-li se o vyrozumění nejméně třiceti osob, lze je doručit veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce archivu, a nezřizuje-li archiv úřední desku, na úřední desce státního oblastního archivu, v jehož obvodu má archiv sídlo. Ve vyrozumění uvede údaje podle § 35 odst. 1 písm. a) až c), osobní údaje osoby, které mají být zpřístupněny, období, ve kterém bude do archiválií nahlíženo, a poučení o právních následcích podání a nepodání námítky ve stanovené lhůtě. Námitku proti nahlášení do archiválií podle věty první může vznést osoba do 30 dnů ode dne doručení vyrozumění. Z námítky musí být zřejmé, jakých osobních údajů se týká. Nevznese-li osoba námitky ve lhůtě podle věty čtvrté, má se za to, že s nahlášením do archiválií souhlasí. Na doručování a počítání lhůt se vztahuje část druhé správního řádu.*

Podle § 37 odst. 3 téhož zákona *do archiválií vztahujících se ke žijící fyzické osobě, jejichž obsahem jsou citlivé osobní údaje (3), lze nahlížet jen s předchozím písemným souhlasem této osoby. Archiv požádá dotčenou osobu o souhlas s nahlášením do těchto archiválií. V žádosti uvede údaje podle § 35 odst. 1 písm. a) až c), citlivé osobní údaje osoby, které mají být zpřístupněny, a období, ve kterém bude do archiválií nahlíženo.*

Podle § 37 odst. 10 téhož zákona *ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na archiváře vzniklé před 1. lednem 1990 z činnosti státních orgánů.*

Podle § 37 odst. 11 téhož zákona *ustanovení odstavců 1 až 3 se nevztahují na archiváře vzniklé před 1. lednem 1990 z činnosti vojenských soudů a prokuratur všech stupňů, bezpečnostních složek podle zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek, jakož i mimořádných lidových soudů, Státního soudu, Národního soudu a společenských organizací a politických stran sdružených v Národní frontě, na archiváře vzniklé z činnosti orgánů německé okupační správy na území odstoupeném Říši i v Protektorátu Čechy a Morava v letech 1938 až 1945, na archiváře, které již byly před podáním žádosti o nahlášení do nich veřejně přístupné, jakož i na archiváře, které byly jako dokumenty veřejně přístupné před prohlášením za archiváře.*

Podle § 82 odst. 4 téhož zákona *archiváře mladší třiceti let, které byly zpřístupněny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podle zvláštních právních předpisů, podléhají režimu zpřístupnění podle právních předpisů platných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*

Podle § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni spáchání správního deliktu, *správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít ke neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, ke jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, ke jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i ke jinému zneužití osobních údajů. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů.*

Podle § 45 odst. 1 písm. h) téhož zákona *právnícká osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů se jako správce nebo zpracovatel dopustí správního deliktu tím, že při zpracování osobních údajů nepřijme nebo neprovede opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování osobních údajů (§ 13).*

Podle § 45 odst. 3 téhož zákona *za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta do výše 5 000 000 Kč.*

Podle § 46 odst. 2 téhož zákona *při rozhodování o výši pokuty se přiblíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání a k okolnostem, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno.*

Pokud jde o námitku, že se žalovaný nevypořádal s rozkladovými námitkami žalobce, je třeba v prvé řadě uvést, že námitka je formulována ve velmi obecné rovině a že žalobce nikterak nespecifikuje, konkrétně s kterými námitkami se žalovaný opomněl vypořádat. K takto stylizované námitce se soud může taktéž vyjádřit jen v obecné rovině. Soud se s žalobcem neztotožňuje a má za to, že žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí reagoval na všechny uplatněné rozkladové námitky a ke každé námitce uvedl seznatelným způsobem svou úvahu.

K námitce nedostatečného zdůvodnění výše pokuty soud připouští, že v tomto ohledu je zdůvodnění obsažené v rozhodnutí prvního stupně poněkud strohé a správní orgán druhého stupně je nijak nedoplnil. Nelze však odhlížet od celkového kontextu odůvodnění rozhodnutí a od argumentů uvedených v jiných partiích odůvodnění rozhodnutí, než je vlastní zdůvodnění ukládané sankce. Z tohoto pohledu jsou závažnost, způsob i následky protiprávního jednání, jakož i okolnosti, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno, v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů postihnuty. Tak předně jsou specifikovány osobní údaje, jež byly zpřístupněny, je uvedeno, jak byly zpřístupněny, a je konstatováno, že osoby, k nimž se tyto osobní údaje vztahují, jsou stále naživu. V odůvodnění rozhodnutí obou stupňů se rovněž uvádí, že některé z uvedených osobních údajů jsou citlivými osobními údaji. Rozhodné je též to, že se jednalo o osobní údaje více osob. Správní orgán hodnotil taktéž skutečnost, že osobní údaje byly zpřístupněny toliko jedné osobě. Pokud jde o kritérium doby trvání protiprávního jednání, pak je evidentní, že toto kritérium se v posuzované věci nemůže uplatnit, neboť sankcionované jednání mělo jednorázový charakter (jednorázové zpřístupnění osobních údajů panu [REDACTED]).

Lze shrnout, že uložená výše pokuty, nalézá v obsahu rozhodnutí obou stupňů adekvátní oporu. Nelze ani opomenout, že pokuta (jejíž horní hranice je pro daný správní delikt stanovena až na 5 000 000 Kč), byla uložena ve výši, kterou lze označit za více než symbolickou.

Z hlediska třetího (a posledního) žalobního bodu je významnou spornou otázkou mezi účastníky otázka smyslu zásady *lex specialis derogat legi generali*. Tato zásada je aplikačním pravidlem. Doslovně přeložena zní: zvláštní zákon ruší zákon obecný. Význam, jenž jí je v právní praxi přikládán, by se však dal shrnout těmito slovy: Zvláštní ustanovení (zpravidla právního předpisu) má aplikační přednost před obecným (obecnějším) ustanovením.

V tomto smyslu se pak zdejší soud plně ztotožňuje s argumentací žalovaného, že § 10a zákona č. 140/1996 Sb. je zvláštní právní úpravou vůči zákonu o archivnictví a že představuje *lex specialis*, tudíž se na základě interpretačního pravidla *lex specialis derogat legi generali* uplatní přednostně před zákonem o archivnictví. Soud v tomto směru pro stručnost plně odkazuje na přílehu, velmi podrobnou a komplexní argumentaci žalovaného obsaženou v odůvodnění

jeho rozhodnutí. Jen takováto interpretace je totiž s to zaručit ochranu osobních údajů třetích osob.

Alternativní výklad předestřený žalobcem selhává hned v několika ohledech. Předně by znamenal, že osobní údaje třetích osob (tj. údaje o osobách stojících mimo služební a veřejnou činnost příslušníka) by s ohledem na § 37 odst. 11 zákona o archivnictví, jenž vylučuje ochranu osobních údajů zakotvenou v odst. 2 a 3 téhož zákona, nepodléhaly naprosto žádné ochraně a jejich zpřístupnění naprosto žádným omezením. Takový stav by dle zdejšího soudu znamenal citelný zásah do práv garantovaných v čl. 10 Listiny základních práv a svobod.

Výklad předestřený žalobcem by dále znamenal, že na základě § 82 odst. 4 zákona o archivnictví by nastaly dva odlišné režimy zpřístupnění archiválií mladších 30 let, potažmo v nich obsažených osobních údajů třetích osob, přičemž rozhodující by byla skutečnost, zda před účinností zákona o archivnictví byla archiválie zpřístupněna. Pokud byla, osobní údaje by se neposkytly (uplatnil by se režim § 10a zákona č. 140/1996 Sb.), pokud nebyla a teprve se zpřístupní nově, žádná ochrana osobních údajů by neplatila. Tento přístup zdejší soud shledává iracionálním a nelogickým. Nadto § 82 odst. 4 zákona o archivnictví je jen přechodným ustanovením, které nezakládá žádná práva a povinnosti *pro futuro* ani nevylučuje aplikaci zákona č. 140/1996 Sb. na archiválie mladší 30 let, nebyly-li zpřístupněny.

Konečně žalobcův výklad by znamenal, že existují dva odlišné režimy pro zpřístupnění archiválií, jednak režim dle zákona č. 140/1996 Sb. a jednak režim dle zákona č. 499/2004 Sb. a že žadatel určuje, který z režimů se v daném případě uplatní. V důsledcích tento přístup považuje zdejší soud za absurdní, neboť by sám žadatel určoval, zda se mu požadované dokumenty zpřístupní tak, jak stojí a leží (včetně osobních údajů třetích osob), anebo zda se mu zpřístupní bez osobních údajů třetích osob. Pro existenci dvou takovýchto paralelních režimů soud nenachází racionální zdůvodnění.

Ze všech uvedených důvodů je třeba vykládat oba zákony (č. 140/1996 Sb. a 499/2004 Sb.) v poměru speciality, resp. subsidiarity, jak učinil žalovaný. Tomu nebrání, jak tvrdí žalobce, že zákon č. 140/1996 Sb. neupravuje ochranu archiválií, jejich půjčování, správní delikty na úseku archivnictví apod. Nejde totiž o specialitu celého zákona vůči celému zákonu, ale jen o specialitu konkrétního institutu, v daném případě tedy rozsahu zpřístupnění osobních údajů.

Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, jenž v řízení nebyl úspěšný, nemá na náhradu nákladů řízení právo. To by náleželo úspěšnému žalovanému, soud však z obsahu spisu nezjistil, že by mu náklady řízení nad rámec běžných výdajů vznikly, ostatně žalovaný žádné své náklady ani neuplatňoval.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty

nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. listopadu 2013

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Jeklová

