



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-10201/18-40

## ROZHODNUTÍ

Předsedkyně Úřadu pro ochranu osobních údajů jako odvolací orgán příslušný podle ustanovení § 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 účastníka řízení, společnosti [redacted] se sídlem [redacted] [redacted], proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů čj. UOOU-10201/18-31 ze dne 18. prosince 2019, se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.

### Odůvodnění

#### I. Vymezení věci

[1] Řízení ve věci podezření z porušení povinnosti podle čl. 6 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále „nařízení (EU) 2016/679“) v souvislosti se zpracováním osobních údajů fyzických osob podnikajících prostřednictvím webových stránek [redacted] bylo zahájeno příkazem Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), který byl účastníkovi řízení, společnosti [redacted] se sídlem [redacted] – [redacted] (dále jen „účastník řízení“), doručen dne 17. prosince 2018. Podkladem pro zahájení řízení byl materiál shromážděný v rámci kontroly Úřadu sp. zn. UOOU-07543/18 provedené u účastníka řízení ve dnech 18. července 2018 až 26. října 2018. Proti uvedenému příkazu podal účastník řízení včas odpor, na jehož základě byl příkaz zrušen a správní řízení pokračovalo. Odpor následně účastník řízení doplnil svým vyjádřením ze dne 22. ledna 2019.

[2] Ze spisového materiálu shromážděného Úřadem vyplývá, že účastník řízení provozuje webové stránky [REDAKCE], kde uživatelům umožňuje vyhledávat informace o právnických osobách a fyzických osobách podnikajících, které shromažďuje z veřejných rejstříků (obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík, seznam datových schránek, registr plátců DPH, RÚIAN – seznam adresných míst). Primárním zdrojem těchto informací je informační systém ARES provozovaný Ministerstvem financí. Uživatelům umožňuje účastník řízení s ohledem na tematické zaměření svých webových stránek ([REDAKCE]) využívání této doplňkové služby pro účely jejich podnikání. Současně portál provozuje za účelem svých podnikatelských, resp. ekonomických zájmů.

[3] U fyzických osob podnikajících dochází ke zpracování osobních údajů v rozsahu jméno, příjmení, IČO, místo podnikání, DIČ, číslo datové schránky, číslo bankovního účtu, informace o provozovaných živnostech, o historii podnikání a o platnosti registrace, přičemž k těmto údajům mohou uživatelé připojit také hodnocení dané osoby.

[4] Účastník řízení za účelem využívání dat z veřejně dostupných rejstříků provedl dne 25. května 2018 tzv. posouzení souladu provozování webu [REDAKCE] s právní úpravou ochrany osobních údajů v rámci kterého vykonal tzv. balanční test a test slučitelnosti. V těchto testech dospěl k závěru, že ve vztahu ke zpracování osobních údajů ve veřejném rejstříku si subjekt údajů musí být vědom, že tyto údaje jsou na základě příslušných právních předpisů veřejné, a musí tedy očekávat, že k nim bude mít přístup široká veřejnost. Využívání údajů z veřejných rejstříků ve formě jejich dalšího zveřejnění má pak pro účastníka řízení pozitivní ekonomický dopad, jelikož webové stránky navštíví více uživatelů. Současně je dle účastníka řízení dán i zájem veřejnosti na aktualizaci informací o podnikatelských subjektech, neboť prostřednictvím webového portálu [REDAKCE] lze odhalit již neaktuální informace a v důsledku toho vyžádat opravu i ve zdrojovém veřejném rejstříku. Ve vztahu k hodnocení podnikatelů účastník řízení dospěl k závěru, že tato služba je přínosem, jak pro uživatele z řad zákazníků, tak i pro podnikatele, kteří mohou prezentaci na webovém portálu [REDAKCE] vnímat jako reklamu.

[5] Ze spisového materiálu dále vyplývá, že v rejstříku provozovaném účastníkem řízení se nacházely ke dni zahájení kontroly také osobní údaje živnostníků, jejichž živnostenské oprávnění již zaniklo a v důsledku toho došlo k jejich přeřazení do neveřejné části živnostenského rejstříku v souladu s § 60 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Dne 13. července 2018, v rámci úkonů předcházejících kontrole (čj. UOOU-07543/18-2, včetně přílohy), při zkoumání náhodně vybraného vzorku 130 osob, jejichž údaje nebyly k tomuto dni přístupné ve veřejné části živnostenského rejstříku, bylo zjištěno, že údaje všech těchto osob jsou nadále přístupné v rejstříku vedeném účastníkem řízení na jeho webových stránkách. K aktualizaci rejstříku prostřednictvím databáze ARES mělo dle vyjádření účastníka řízení docházet denně (v rozsahu 60.000 záznamů), přičemž aktualizované záznamy měly obsahovat také informaci o neaktuálnosti záznamu a mělo dojít k jeho promítnutí do rejstříku provozovaného účastníkem řízení.

[6] V průběhu kontroly vedené pod sp. zn. UOOU-07543/18, na kterou správní řízení navazovalo, byl, již v rámci kontrolního řízení, dne 5. září 2018 proveden druhý test referenčního vzorku osobních údajů podnikatelů (čj. UOOU-07543/18-8, včetně přílohy), kdy bylo kontrolujícími opětovně zjištěno, že některé z již neveřejných osobních údajů, které byly z veřejné části živnostenského rejstříku odstraněny na základě ustanovení § 60 odst. 3 písm. b)

zákona č. 455/1991 Sb., byly stále dostupné. Konkrétně ze vzorku 60 osob bylo 8 záznamů již nedohledáno/smazáno a 52 záznamů bylo dohledáno v plném rozsahu. Vzhledem k této skutečnosti, byl účastník řízení dopisem ze dne 7. září 2018 požádán Úřadem o součinnost a vyjádřil se k aktualizaci jím zveřejňované databáze na webových stránkách [REDAKCE]. Přes výše uvedené zjištění kontrolujících, sdělil účastník řízení svým dopisem ze dne 17. září 2018 nazvaným reakce na výzvu k součinnosti, Úřadu, že ke dni 6. září 2018 odpovídá jím provozovaný rejstřík záznamům obsaženým v informačním systému ARES. Po opětovné, v pořadí již třetí, kontrole referenčního vzorku dne 25. září 2018 bylo ovšem zjištěno, že rejstřík opět obsahuje cca 70 % záznamů z neveřejné části živnostenského rejstříku (čj. UOOU-07543/18-12, včetně přílohy). V návaznosti na toto zjištění účastník řízení při ústním jednání dne 26. září 2018, čj. UOOU-07543/18-13, uvedl, že aktualizace prováděná prostřednictvím databáze ARES umožňuje aktualizovat pouze omezený počet záznamů denně a dochází také k častým technickým výpadkům.

[7] Následně, byl dne 11. října 2018 vyhotoven protokol o kontrole, čj. UOOU-07543/18-14, ve kterém kontrolující konstatovali, že kontrolovaný porušil povinnost vyplývající z čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679 ve vztahu k osobním údajům podnikatelů, u kterých již uběhly 4 roky od zániku jejich poslední živnosti a rovněž porušení povinnosti dle čl. 5 odst. 1 písm. d) nařízení (EU) 2016/679 tím, že nezajistil aktuálnost jím zpracovávaných osobních údajů o podnikatelích. Námitky proti protokolu o kontrole účastník řízení nepodal. Posléze, ve svém dopise ze dne 29. října 2018, účastník řízení uvedl, že provedl opětovnou prověrku aktualizace údajů. Ve vztahu k údajům přeřazeným do neveřejné části rejstříku konstatoval, že tyto by měly být již z jeho rejstříku kompletně odstraněny. Další, v pořadí již čtvrtá, kontrola referenčního vzorku proběhla dne 14. listopadu 2018, kdy byl opět zjištěn přetrvávající nesoulad, a to u 8 % záznamů v rejstříku.

[8] Účastník řízení ve svém vyjádření ze dne 22. ledna 2019, kterým doplnil odpor proti příkazu, jež byl prvním úkonem ve správním řízení navazujícím na řízení o kontrole, uvedl, že závadné jednání zjištěné v rámci kontroly vzal bezvýhradně na vědomí a učinil kroky směřující k jeho odstranění. Bezodkladně po zjištění nedostatků započal s časově a technicky náročnou a finančně nákladnou nápravou vytykaného stavu, o čemž byl Úřad podrobně informován. Účastník řízení rovněž žádal Úřad o sdělení, bude-li z jeho strany opětovně zjištěn vytykaný nesoulad, případně o sdělení údajů konkrétních fyzických osob, u kterých dochází k protiprávnímu jednání ze strany účastníka řízení, aby mohl provést okamžitou nápravu.

[9] Dále účastník řízení uvedl, že dle zákona č. 455/1991 Sb. jsou osobní údaje opět zařazeny do veřejné části živnostenského rejstříku v případě, že podnikající fyzická osoba znovu získá živnostenské oprávnění. Do referenčního vzorku zkoumaného správním orgánem byly zařazeny podnikající fyzické osoby, které ukončily podnikání v období březen až duben 2013, aniž by správní orgán ověřil skutečnost, zda tyto fyzické osoby následně živnostenské oprávnění nezískaly. Z toho dovodil účastník řízení závěr, že minimálně ke dni 14. listopadu 2018 k porušení ze strany účastníka řízení nemuselo docházet. Účastník řízení současně uvedl, že eviduje několik desítek žádostí na výmaz osobních údajů měsíčně a všem oprávněným žádostem vyhověl. Současně předpokládá, že žádný podnět k výmazu nebo stížnost na neprovedení výmazu Úřad neeviduje; v případě že ano, žádá o sdělení konkrétního požadavku.

[10] Následně se účastník řízení vyjádřil k výši uložené sankce, přičemž zdůraznil, že při jejím ukládání má správní orgán v souladu s čl. 83 odst. 2 písm. a) až k) nařízení (EU) 2016/679

přihlédnout k polehčujícím okolnostem. Zejména ke skutečnosti, že doposud nebyl Úřadem sankčně trestán, k míře jeho spolupráce, kterou poskytl v rámci kontroly, k implementaci nápravných opatření, k technickým a organizačně náročným opatřením zavedeným účastníkem řízení podle čl. 25 a 32 nařízení (EU) 2016/679, k postoji účastníka řízení k ochraně osobních údajů, k tomu, že se vytýkaného jednání nedopustil úmyslně a nevznikl mu v jeho důsledku žádný prospěch. Současně měl pak správní orgán přihlédnout ke skutečnosti, že zdrojem a původem osobních údajů fyzických osob podnikajících byl výlučně ARES a portál datových schránek, jejichž obsah je zveřejňován jako tzv. otevřená data, přičemž tento systém a portál neumožňuje hromadnou aktualizaci na denní bázi. V této souvislosti odkázal účastník řízení na stanovisko Úřadu ze dne 21. září 2018 (Kontrola automaticky neznamená udělení pokuty) zveřejněné prostřednictvím webových stránek Úřadu a na počet sankcí udělených do současné doby Úřadem podle nařízení (EU) 2016/679.

[11] K otázce zpracování DIČ podnikajících fyzických osob, které je tvořeno rodným číslem, pak účastník řízení obecně uvedl, že se jedná o problematiku přesahující rozsah řízení. Jak účastník řízení, tak správní orgán tuto konstrukci zákonodárce považuje za nevhodnou. Jedná se však o systémové pochybení, které je mu kladeno k tíži, přičemž stejným systémovým pochybením je zatížen sám právní řád.

[12] Správní orgán prvního stupně vydal v dané věci dne 28. ledna 2019 rozhodnutí čj. UOOU-10201/18-9, kterým uložil účastníku řízení sankci ve výši 50.000 Kč za porušení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679, a to ve vztahu k zpracovávání osobních údajů fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona, u nichž došlo v důsledku zániku živnostenského oprávnění k jejich odstranění z veřejné části živnostenského rejstříku. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení rozklad doručený Úřadu dne 11. února 2019, který dne 22. února 2019 doplnil odůvodněním.

[13] V podaném rozkladu účastník řízení z velké části opakoval své argumenty uvedené již v odporu proti příkazu, jako např. odepření práva seznámit se s celým spisem, kdy tvrdí, že mu bylo odepřeno právo seznámit se se vzorkem 130 osob, jejichž živnostenské oprávnění již zaniklo, byly přeřazeny do neveřejné části rejstříku, a tudíž neměly být vedeny ani na webových stránkách účastníka řízení. Dle vyjádření účastníka řízení, mu nebyla dána k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Tím pádem mělo být účastníku řízení odepřeno uplatnit jeho procesní práva ve správním řízení podle správního řádu. Dále účastník řízení, i přes své opakované pochybení prokázané kontrolujícími, vyjádřil přesvědčení, že závěry učiněné kontrolou vzal bezvýhradně na vědomí, akceptoval je a bezodkladně podnikl kroky směřující k nápravě. Během kontroly dle svého názoru poskytl veškerou součinnost a též žádal Úřad, zjistí-li v dané věci další nesoulad, aby ho o tomto informoval a mohl tak případná dílčí pochybení napravit.

[14] Dále v odůvodnění rozkladu účastník řízení opětovně uvedl, že žádal Úřad o sdělení údajů konkrétních osob, které byly vzaty jako referenční vzorek, aby mohl efektivně učinit nápravu, přičemž tvrdil, že mu nebylo vyhověno. V rámci kontroly byly dle účastníka řízení provedeny dílčí kontroly (dne 13. července 2018, 26. září 2019 a 14. listopadu 2018) nápravy protiprávního stavu, ze kterých vyplývá klesající tendence nesprávně uveřejněných osobních údajů. K tomuto současně doplňuje, že v rámci kontroly byly prověřovány fyzické osoby podnikající, které v období březen až duben 2013 svoji činnost ukončily, přitom pokud taková

osoba následně znovu získá živnostenské oprávnění, přesune se z neveřejné části rejstříku do veřejné, přičemž tuto skutečnost Úřad nevzal v potaz a neověřil ji. Z tohoto vyplývá závěr, že minimálně ke dni 14. listopadu 2018 k jednání, které je účastníku řízení kladeno k tíži, docházet nemuselo. Účastník řízení tak zcela ignoroval fakt, že s tímto jeho argumentem se již správní orgán prvního stupně vypořádal na str. 7 svého rozhodnutí čj. UOOU-10201/18-9 ze dne 28. ledna 2019.

[15] Účastník řízení dále ve svém zdůvodnění rozkladu uvedl že mu jsou měsíčně doručeny desítky žádostí o výmaz a všem oprávněným žádostem vyhoví. Následně se účastník řízení vyjádřil k udělení sankci, kdy uvedl, že ne za každé porušení musí být hned pokutován. Nejprve by měl být dle svého názoru upozorněn na protiprávní jednání a měla by být nařízena náprava, příp. uděleno napomenutí. Účastník řízení v odůvodnění svého rozkladu vyjmenoval všechny okolnosti, ke kterým mělo být přihlédnuto, jako např. že se jednalo o nedbalostní porušení právních předpisů, že spolupracoval s Úřadem, že zavedl technická a organizační opatření nebo že mu nevznikl v důsledku zpracování ani žádný finanční či jiný prospěch. Proto účastník řízení navrhl napadené prvoinstanční rozhodnutí čj. UOOU-10201/18-9 ze dne 28. ledna 2019 zrušit a řízení zastavit, příp. rozhodnutí změnit tak, že účastníkovi řízení bude namísto finanční sankce uloženo pouze napomenutí.

[16] V návaznosti na výše uvedený rozklad podaný účastníkem řízení bylo rozhodnutím předsedkyně Úřadu čj. UOOU-10201/18-22 ze dne 12. září 2019 napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání.

[17] Ve svém rozhodnutí se odvolací orgán nejdříve vypořádal s námitkami účastníka řízení, které byly obsaženy v podaném rozkladu. Ohledně nemožnosti seznámit se s celým spisem, odvolací orgán konstatoval, že měl účastník řízení po celou dobu řízení možnost uplatňovat svá práva, jako např. vyjadřovat se ke všem skutečnostem, o čemž byl náležitě poučen. K tomu odvolací orgán rovněž doplnil, že součástí spisového materiálu byly i výtisky všech záznamů o fyzických osobách podnikajících, které byly v rámci kontroly prověřeny, proto je evidentní, že argument účastníka řízení o nemožnosti seznámit se s celým spisem, není založen na pravdě.

[18] Dále odvolací orgán shledal závěr orgánu prvního stupně spočívajícího v absenci právního titulu dle čl. 6 odst. 1 písm. a) až f) nařízení (EU) 2016/679 u zpracování osobních údajů fyzických osob (dříve) podnikajících, u kterých došlo k zániku živnostenského oprávnění a přesunu do neveřejné části živnostenského rejstříku, nesprávným. Odvolací orgán vyjádřil názor, že právní titul podle čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679 nelze uplatnit u žádného dotčeného subjektu (tedy u fyzických osob podnikajících uvedených v živnostenském rejstříku, bez dalšího), protože není naplněna podmínka nezbytnosti takového zpracování, spočívající v pouhém „překlápění“ (nadto neaktuálních) osobních údajů z veřejného rejstříku, a ani při balančním testu nepřeváží oprávněné zájmy správce nebo třetí strany nad zájmy nebo základními právy a svobodami subjektů údajů vyžadujícími ochranu osobních údajů. Účastník řízení uvádí, že primárním zdrojem informací je informační systém ARES, přičemž tato webová aplikace uváděné informace přebírá ze zdrojových rejstříků, v daném případě se jedná o živnostenský rejstřík. Dle odvolacího orgánu je evidentní, že další hromadné „překlápění“ údajů ze živnostenského rejstříku zcela popírá smysl uvedeného ustanovení. K tomu odvolací orgán zdůraznil, že v případě živnostenského rejstříku se nejedná o tzv. otevřená data, neboť tyto údaje nejsou uvedeny v příloze nařízení vlády č. 425/2016 Sb.,

o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data. Proto odvolací orgán uložil úkol správnímu orgánu prvního stupně zohlednit diferencovaný charakter údajů v systému ARES z hlediska jejich klasifikace jako otevřených dat a případně z toho vyvodit závěry.

[19] Odvolací orgán se následně ve svém rozhodnutí zabýval předvídatelností zpracování osobních údajů ve smyslu recitálu č. 50 nařízení (EU) 2016/679 a dále uloženou sankcí a konstatoval, že veřejnost určitých údajů nezakládá oprávnění k jejich dalšímu neomezenému zpracování. Fyzické osoby podnikající podle živnostenského zákona, tak nemohou předvídat, že jejich osobní údaje uvedené ve veřejných rejstřících budou dále zveřejňovány na internetu neomezeným počtem správců. Ohledně sankce pak odvolací orgán uvedl, že vzhledem k výše uvedenému není možné uložit pouze napomenutí namísto pokuty. Jejíž výši zhodnotil odvolací orgán jako přiměřenou, a to zejména vzhledem k opakovanému pochybení účastníka řízení. Odvolací orgán konstatoval, že bude nutné, aby správní orgán prvního stupně vymezil znovu rozsah deliktního jednání, přičemž výše pokuty by měla zůstat zachována. Upuštění od uložení sankce nebo zastavení řízení nepřipadá dle odvolacího orgánu v úvahu, neboť si měl být účastník řízení jako správce vědom svých povinností po celou dobu, po kterou zpracování prováděl, a to minimálně ve vztahu ke zpracování osobních údajů podnikatelů (dříve) podnikajících podle živnostenského zákona, u kterých již uplynula lhůta čtyř let od zániku posledního živnostenského oprávnění. Na závěr odvolací orgán považoval za důležité zdůraznit, že byl účastník řízení sankcionován za systémové pochybení.

[20] Dne 2. prosince 2019 bylo Úřadu doručeno vyjádření účastníka řízení, ve kterém uvedl, že nesouhlasí s právními závěry o absenci právního základu ve věci zpracování osobních údajů z veřejně dostupných zdrojů, neboť dle jeho názoru vyplývá oprávněnost zpracování z čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679.

[21] Následně, dne 18. prosince 2019 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, čj. UOOU-10201/18-31, ve kterém konstatoval, že účastník řízení svým jednáním spočívajícím v tom, že při provozování webových stránek [REDAKCE] zpracovával od blíže nezjištěné doby, minimálně do 6. září 2018, osobní údaje neurčeného počtu osob v rozsahu jméno, příjmení, IČO, místo podnikání, DIČ, číslo datové schránky, číslo bankovního účtu, informace o provozovaných živnostech, o historii podnikání a o platnosti registrace, u kterých došlo v důsledku zániku živnostenského oprávnění k jejich odstranění z veřejné části živnostenského rejstříku, a dále osobní údaje převzaté z živnostenského rejstříku, které neobsahuje registr ekonomických subjektů ARES, tedy v rozsahu DIČ, číslo bankovního účtu, informace o provozovaných živnostech a o historii podnikání, porušil povinnost podle čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679, tedy povinnost zpracovávat osobní údaje na základě některého z právních titulů uvedených v písm. a) až f) tohoto ustanovení. Za toto jednání byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 50.000 Kč.

[22] Jak uvedl správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, jedním ze zdrojů, ze kterého účastník řízení překlápí údaje do své databáze, je živnostenský rejstřík, což je zřejmé při porovnání údajů obsažených v jednotlivých systémech, kdy oproti informačnímu systému ARES jsou využívány údaje ze živnostenského rejstříku, a to DIČ, informace o provozovaných živnostech a o historii podnikání. K číslu datové schránky správní orgán prvního stupně uvedl, že ho nezapočítal do rozsahu porušení zpracování osobních údajů, protože jde o údaj obsažený v seznamu fyzických osob, podnikajících fyzických osob, právnických osob a orgánů veřejné moci, které mají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku

podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který je veden pod bodem č. 13 v seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data.

[23] Podle správního orgánu prvního stupně není živnostenský rejstřík uveden v seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data, a proto pro něj neplatí neomezené překlápění do nově vytvořených databází. Účastník řízení proto nemůže osobní údaje v rámci celého živnostenského rejstříku bez dalšího zpracovávat formou jejich zveřejnění na svých webových stránkách tzv. překlopením, a dovolávat se právního titulu oprávněného zájmu dle čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679.

[24] Ohledně osobních údajů fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona, jež jsou uvedeny v ARES (jedná se o údaje obsažené v obchodním rejstříku, jakožto jednoho z veřejných rejstříků, k jehož informacím je umožněn dálkový přístup v rámci aplikace ARES) konstatoval správní orgán prvního stupně, že i v takovém případě bude nutno provést balanční test, zda účastníku řízení svědčí zpracování osobních údajů dle právního titulu uvedeného v čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679. Součástí tohoto balančního testu bude i vyvratitelná právní domněnka upravená v § 4b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Správní orgán prvního stupně došel k názoru, že osobní údaje fyzických osob podnikajících dle živnostenského zákona lze použít, ale pouze v rozsahu, v jakém se překrývají s údaji zveřejněnými v informačním systému ARES (konkrétně v obchodním rejstříku), který je dle bodu 19 nařízení vlády 425/2016 Sb. označen jako otevřená data. Pouze v tomto rozsahu lze pro zpracování osobních údajů v režimu open dat použít právní titul zpracování dle čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679.

[25] Správní orgán prvního stupně konstatoval, že v žádném případě nelze dále zpracovávat osobní údaje obsažené v živnostenském rejstříku v případě, kdy fyzická osoba podnikající byla v důsledku ukončení živnostenského oprávnění přesunuta do neveřejné části živnostenského rejstříku. Správní orgán prvního stupně v této souvislosti rovněž podotkl, že správce osobních údajů má vždy povinnost vyhodnotit všechny okolnosti zamýšleného zpracování ještě před jeho samotným započítím. To, že zvolil systém, který neumožňuje provedení kompletní aktualizace na základě denní báze, která by byla pro provoz webových stránek účastníka řízení nezbytná a vyloučila by tak neoprávněné zpracování fyzických osob podnikajících, které byly přesunuty do neveřejné části živnostenského rejstříku, je pouze důsledkem nedostatečného vyhodnocení všech možných dopadů zamýšleného zpracování ze strany účastníka řízení a jde k jeho tíži. Jak konstatoval správní orgán prvního stupně, charakter dat zpřístupňovaných v aplikaci ARES ministerstva financí je informativní a za jejich aktuálnost a úplnost nenese ministerstvo odpovědnost. Účelem provozování aplikace má být poskytnout rychlé a obecně dostupné informace o jednotlivých subjektech.

[26] Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí rovněž uvedl, že součástí osobních údajů zpracovávaných účastníkem řízení jsou i hodnocení jednotlivých podnikatelů, která by mohla být také považována za osobní údaje. Zveřejnění těchto údajů lze považovat za ekonomicky prospěšné pro zájmy správce případně třetí strany, ovšem prospěšnost takového hodnocení ve vztahu k dotčeným subjektům údajů lze považovat za přinejmenším spornou.

[27] Při stanovení sankce pak správní orgán prvního stupně přihlédl, jako k okolnosti zvyšující závažnost jednání, zejména ke skutečnosti, že byla porušena jedna ze základních povinností správce, která má zásadní vliv na zákonnost zpracování jako takového, neboť mu

scházel ke zpracování odpovídající právní titul. Jako další přitěžující okolnost pak správní orgán vyhodnotil skutečnost, že došlo ke zpracování DIČ, které je u fyzických osob podnikajících tvořeno rodným číslem, tj. jedinečným identifikátorem. Jako skutečnost zvyšující závažnost protiprávního jednání považuje správní orgán i vysoké množství dotčených subjektů, neboť počet fyzických osob podnikajících v České republice dle informací z živnostenského rejstříku přesahuje 2 miliony. Dále však správní orgán prvního stupně při rozhodování o uložení sankce a její výši, jako k okolnosti snižující závažnost jednání, přihlédl k tomu, že došlo k neoprávněnému zpracování údajů souvisejících primárně s podnikatelskou činností subjektů údajů, a že účastník řízení učinil kroky k odstranění zjištěných nedostatků, byť jeho snaha nevedla k bezchybnosti celého zpracování. Vzhledem k tomu, že nebylo možné stanovit konkrétní počet dotčených subjektů údajů vyřazených z veřejné části rejstříku, protože se jedná o veličinu v čase rychle proměnnou, nepřihlédl správní orgán prvního stupně k této skutečnosti ani jako k polehčující ani jako přitěžující okolnosti.

[28] Proti výše uvedenému rozhodnutí podal účastník řízení dne 19. prosince 2019 prostřednictvím datové schránky rozklad, který byl následně dne 23. ledna 2020 doplněn o odůvodnění.

## II. Obsah rozkladu

[29] Účastník řízení předně namítá rozpor rozkladem napadeného rozhodnutí s právními předpisy, jeho nesprávnost a nedostatečnost jeho odůvodnění. Rovněž se domnívá, že rozhodnutí není v souladu se základními principy správního řízení.

[30] Opětovně je účastníkem řízení namítáno, že mu nebyl zpřístupněn úplný obsah spisu.

[31] Účastník řízení se domnívá, že správní orgán prvního stupně posuzoval nezbytnost zpracování ve vztahu k nezbytnosti jeho podnikatelské činnosti správce, nikoliv ve vztahu pro službu jím poskytovanou, což považuje za nepřipustný zásah do svých ústavně zaručených práv a svobod.

[32] Účastník řízení se rovněž domnívá, že správní orgán prvního stupně nedostatečně odůvodnil pochybení ve vyhodnocení balančního testu účastníkem řízení ve vztahu ke zpracování osobních údajů přeřazených po uplynutí zákonné lhůty do neveřejné části živnostenského rejstříku v jím zpracovávaném registru. Účastník řízení se odvolává na zajištění dostupnosti historických informací o podnikajících fyzických osobách z důvodů zajištění transparency problematické minulosti podnikatele.

[33] Účastník řízení dále namítá, že se v jeho případě jedná o opětovné zveřejnění osobních údajů, a to za účelem informování veřejnosti, tedy za účelem totožným s účelem původního zveřejnění.

[34] Účastník řízení se v podaném rozkladu též odvolává na test slučitelnosti podle čl. 6 odst. 4 nařízení (EU) 2016/679 a tvrdí, že v jeho prospěch svědčí všechna zde uvedená hlediska.

[35] Účastník řízení ve svém rozkladu předesílá, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí nezohlednil jeho specifické postavení, kdy je jeho cílem objektivní informování o podnikatelských subjektech.



[36] Účastník řízení rovněž poukazuje na podstatnou změnu právní kvalifikace zákonnosti zpracování údajů obsažených ve veřejné části živnostenského rejstříku.

[37] Účastník řízení uvádí, že správní orgán prvního stupně vytvořil nerovné postavení mezi soutěžiteli, když uložil likvidační sankci pro jednoho soutěžitele, ale další subjekty nepostihuje.

[38] Závěrem svého rozkladu se účastník řízení domáhá, aby předsedkyně Úřadu jako odvolací orgán rozkladem napadené rozhodnutí zrušila a řízení zastavila.

### III. Rozhodné právo

[39] Ohledně aplikace právních předpisů odvolací orgán konstatuje, že dne 24. dubna 2019 nabyl účinnosti zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který navazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie, tj. nařízení (EU) 2016/679. Podle § 66 odst. 5 zákona č. 110/2019 Sb. se řízení zahájená podle zákona č. 101/2000 Sb., která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti nového zákona, dokončí podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Proto správní orgán postupoval podle zákona č. 101/2000 Sb. a dle nařízení (EU) 2016/679.

### IV. Posouzení orgánem druhého stupně

[40] Odvolací orgán předně konstatuje, že účastník řízení přebíral osobní údaje fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona, z živnostenského rejstříku a z aplikace Ministerstva financí ČR ARES, která obsahuje informace dle bodu 19. nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data. Jedná se o informace z veřejných rejstříků taxativně uvedených v § 1 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a evidenci svěřenských fondů. Ve výčtu těchto rejstříků živnostenský rejstřík není. Osobní údaje o fyzických osobách podnikajících dle živnostenského zákona uvedených v živnostenském rejstříku tedy bez dalšího nelze zpracovávat v režimu otevřených dat. V režimu otevřených dat se zpracovávají pouze osobní údaje fyzických osob podnikajících dle živnostenského zákona zapsaných v obchodním rejstříku v souladu s ustanoveními § 42 písm. b) a § 45 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., a to v rozsahu vymezeném v § 7 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb.

[41] Správní orgán prvního stupně tedy zpracovávání osobních údajů fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona účastníkem řízení posuzoval s ohledem na odlišný právní režim zpracovávání osobních údajů těchto osob dle živnostenského zákona (ustanovení o živnostenském rejstříku) a zákona o veřejných rejstřících (ustanovení o obchodním rejstříku) v návaznosti na nařízení vlády č. 425/2016 Sb.

[42] Příslušné veřejné orgány zodpovědné za zpracování osobních údajů fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona v režimu veřejných dat a otevřených dat (data obsažená v obchodním rejstříku) disponují právním titulem zpracování dle § 6 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) 2016/679. V případě dalšího zpracování těchto údajů soukromoprávními správci formou tzv. „překlápění“ veřejnoprávních rejstříků (tzv. „klonů“ veřejných rejstříků), ať již v režimu veřejných dat či otevřených dat, přichází teoreticky v úvahu právní tituly zpracování dle zpracování dle § 6 odst. 1 písm. a) a f) nařízení (EU) 2016/679, přičemž právní titul dle zpracování dle § 6 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 2016/679 nařízení je prakticky nerealizovatelný.

[43] Ohledně aplikace právního titulu dle § 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679 nařízení v případě živnostenského rejstříku, jež je veřejným rejstříkem, který není zpracováván v režimu otevřených dat, lze konstatovat že prosté „překlápění“ veřejného rejstříku nesplňuje podmínku nezbytnosti ve vztahu k účelu zpracování osobních údajů deklarovaného účastníkem řízení, a sice plnění informační povinnosti vůči veřejnosti. Tuto informační povinnost již plní na základě zákonného zmocnění veřejnoprávní správce příslušného veřejného rejstříku, který na rozdíl od účastníka řízení poskytuje veřejnosti informace úplné, aktuální a v souladu se zákonem. Odvolací orgán v této souvislosti konstatuje, že při opakovaných kontrolách vzorku osobních údajů zpracovávaných účastníkem řízení byla opakovaně zjištěna neaktuálnost zpracovávaných informací, která informativní hodnotu účastníkem řízení zveřejňovaných osobních údajů značně popírá. Informativní hodnota osobních údajů zveřejňovaných účastníkem řízení je rovněž výrazně snížena skutečností, že subjekt údajů má právo vznést proti zpracování osobních údajů námitku dle čl. 21 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679 na jejímž základě správce osobní údaje dále nezpracovává, pokud neprokáže závažné oprávněné důvody pro zpracování, které převažují nad zájmy nebo právy a svobodami subjektu údajů, nebo pro určení, výkon nebo obhajobu právních nároků. Účastník řízení tím, že v případě námitek vznesených subjekty údajů přestal jejich osobní údaje zpracovávat de facto popřel nezbytnost takového zpracování jež je nutnou podmínkou zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679. Účastník řízení tedy v žádném případě neposkytuje, ani poskytovat nemůže, komplexní informace o fyzických osobách podnikajících podle živnostenského zákona.

[44] K otázce účinků účastníkem řízení připomínaného ustanovení § 4b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. možno uvést, že zakotvuje *vyvratitelnou domněnku – nikoliv právní fikci* – že oprávněné zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů nemají přednost před dalším zpracováním otevřených dat. Nutno totiž ve sféře otevřených dat i nadále rozlišovat povahu zahrnutých osobních údajů, jejich rozsah, způsob zpracování apod. Nadto není namístě ani extenzivní výklad slov „[informace lze využít] *při podnikání nebo jiné výdělečné činnosti*“ téhož ustanovení, neboť úmyslem zákonodárce bylo podpořit existující podnikatelské záměry přístupem k těmto informacím, nikoliv jejich prosté instrumentální využití pro zvýšení návštěvnosti stránek s jiným obsahem. Tedy nejedná se každopádně o zakotvení principu, dle kterého by osobní údaje formálně označené za otevřená data nebo fakticky poskytované ve formátu předepsaném pro otevřená data ztrácely svou povahu a právní ochranu. Případná presumpce nadřazenosti otevřených dat nad ochranou osobních údajů by byla v rozporu s ustanovením recitálu 21 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, který stanoví, že směrnice má být prováděna a uplatňována v plné shodě se zásadami ochrany osobních údajů, v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, jež bylo nahrazeno nařízením (EU) 2016/679. Stejně lze nahlížet i na zpracování osobních údajů v režimu otevřených dat vyplývající z nařízení vlády č. 455/2016 Sb.

[45] K argumentu účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně neprovedl dostatečně balanční test ohledně zpracovávání osobních údajů přeřazených po uplynutí zákonné lhůty do neveřejné části živnostenského rejstříku, odvolací orgán uvádí, že k této problematice se správní orgán prvního stupně vyjádřil dostatečně již ve svém rozhodnutí

čj. UOOU-10201/18-9 ze dne 28. ledna 2019, kde uvedl, že v daném případě je zcela zřejmý absolutně převažující zájem na ochraně osobních údajů těchto osob, přičemž je zřejmé, že účastník řízení nedisponuje ani jiným právním titulem k takovému zpracování. Správní orgán prvního stupně tak nemohl v napadeném rozhodnutí dospět k jinému závěru, zejména s ohledem na ustanovení § 60 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, kde je uvedeno, že živnostenský rejstřík je neveřejným seznamem v části tvořené „ostatními údaji uvedenými v odstavci 2 po uplynutí 4 let ode dne zániku posledního živnostenského oprávnění podnikatele,...“ Pakliže zákonodárce jasně stanovil, které údaje o živnostnících a za jakých podmínek nemohou být veřejným seznamem, není zveřejnění osobních údajů v těchto případech možné. Jeví se proto jako poněkud iracionální, pokud se účastník řízení na správním orgánu prvního stupně domáhá podrobného balančního testu ve vztahu k těmto osobním údajům, který za něj provedl již sám zákonodárce. Rovněž není možné, aby účastník řízení, toho času v úpadku disponoval právním titulem pro zveřejnění osobních údajů uvedených v neveřejné části živnostenského rejstříku, pakliže právním titulem k takovému zpracování nedisponuje, jak je z výše uvedeného patrné, ani správce živnostenského rejstříku, kterým je Ministerstvo průmyslu a obchodu, nadto za jím deklarovaným účelem „zajištění transparency problematické minulosti podnikatele a souvisejících podkladů pro žurnalistickou činnost“.

[46] K testu slučitelnosti odvolací orgán konstatuje, že účastník řízení nemůže posuzovat slučitelnost svého účelu s účelem původním, tj. s účelem, který stanovil jiný správce, a který vedl ke zřízení živnostenského rejstříku na základě zákona, proto v daném případě nepřipadá test slučitelnosti vůbec v úvahu. Veřejné databáze neboli rejstříky, jsou rejstříky vyjmenované v § 1 odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb. a jedná se o databáze, které provozuje veřejná správa. Naopak evidence provozované soukromými subjekty se stávají soukromými, přestože byly údaje v nich obsažené převzaty z veřejné databáze.

[47] Argument účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně posuzoval nezbytnost zpracování ve vztahu k nezbytnosti jeho podnikatelské činnosti správce, nikoliv ve vztahu pro službu jím poskytovanou je zavádějící, neboť nezbytnost zpracování osobních údajů účastníkem řízení byla posuzována primárně s ohledem na jím deklarovaný účel zpracování, kterým bylo umožnění vyhledávání informací o právnických osobách a fyzických osobách podnikajících uživatelům jím provozované stránky rejstriky.finance.cz. Vedle toho se již orgán druhého stupně vyjádřil k otázce ekonomických zájmů jako možných oprávněných zájmů správce (rozhodnutí čj. UOOU-10201/18-22 ze dne 12. září 2020, str. 7): „Zvláště pak odvolací orgán konstatuje nutnost zvýšené citlivosti vůči takové konstrukci oprávněného zájmu, která představuje jisté zacyklení a staví prakticky na samoučelnosti zpracování údajů, kdy toto zpracování neslouží k podpoře samostatně existujících ekonomických zájmů, nýbrž slouží generování podnikatelského zisku samo o sobě.“

[48] Co se týče argumentu objektivního informování veřejnosti účastníkem řízení, odvolací orgán uvádí, že tato argumentace není postavena na reálném základu již s ohledem na fakt, že účastník řízení v průběhu kontroly opakovaně nebyl schopen zajistit plnou aktuálnost jím zveřejněných osobních údajů.

[49] K účastníkem řízení tvrzenému nezpřístupnění úplného obsahu spisu se vyjádřil odvolací orgán již v rámci svého předchozího rozhodnutí, kdy konstatoval, že se účastník řízení měl po celou dobu řízení možnost využívat a uplatňovat svá práva, o kterých byl náležitě

poučen a svého práva několikrát využil, o čemž svědčí záznamy o nahlížení do spisu, jež jsou ve spise uloženy (čj. UOOU-10201/18-7 a čj. UOOU-10201/18-5).

[50] K argumentu účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně vytvořil nerovné postavení mezi soutěžiteli, když uložil likvidační sankci pro jednoho soutěžitele, ale další subjekty nepostihuje, odvolací orgán uvádí, že Úřad v podobných věcech vede či vedl kontroly a správní řízení. Pokutu ve výši 50.000 Kč, jež byla uložena při samé dolní hranici zákonné sazby, pak nelze v žádném případě považovat za nepřiměřenou, a to zejména vzhledem k rozsahu osobních údajů neoprávněně zpracovávaných účastníkem řízení. Účastník řízení nikterak nedoložil, že by pro něj byla výše sankce uložená právním orgánem prvního stupně likvidační. V Obchodním rejstříku neměl účastník řízení v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně zveřejněny účetní závěrky za posledních pět let. V současné době je však účastník řízení dle informací zveřejněných v Obchodním rejstříku a Insolvenčním rejstříku v úpadku a bylo zahájeno insolvenční řízení. Je tedy evidentní, že se účastník řízení dostal do úpadku vlivem jiných okolností než v důsledku likvidační pokuty uložené Úřadem. Vzhledem k ustanovení § 170 písmene d) zákona č. 182/2006 Sb., zákon o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) je pokuta uložená právním orgánem prvního stupně jako mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka nevymahatelná. Odvolací orgán proto nespatřuje smysl v případné moderaci její výše, jež odpovídala závažnosti přestupku účastníka řízení.

[51] Ohledně argumentu tvrzené změny právní kvalifikace odvolací orgán uvádí, že tato zůstala zachována, neboť bylo správním orgánem prvního stupně opětovně konstatováno porušení ustanovení čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679, nicméně vzhledem k vázanosti správního orgánu prvního stupně názorem odvolacího orgánu, musel správní orgán prvního stupně opětovně posoudit rozsah zveřejněných osobních údajů, k jejichž zpracování neměl účastník řízení právní titul podle čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) 2016/679. Odvolací orgán ve svém předchozím rozhodnutí uložil odvolacímu orgánu nově vymezit rozsah deliktivního jednání účastníka řízení. Uvedený pokyn byl zohledněn rozšířením skutkové věty o „údaje převzaté z živnostenského rejstříku, které neobsahuje registr ekonomických subjektů ARES, tedy v rozsahu DIČ, číslo bankovního účtu, informace o provozovaných živnostech a o historii podnikání.“ Ačkoliv tato jednostranně zaměřená specifikace na údaje ze živnostenského rejstříku nevyčerpává zcela potenciál, jaký má zpracování osobních údajů účastníkem řízení z hlediska skutkových závěrů a jejich právního hodnocení, bylo nutno respektovat, že od počátku byl již výkon kontroly poznamenán tímto úzkým záběrem a fáze rozhodování o opravném prostředku neumožňuje zásadně odlišnou výstavbu skutku. Je tedy namístě rozlišovat mezi právními závěry vyslovenými ke konkrétní skutkové větě a obecnými právními závěry odvolacího orgánu ve vztahu k fenoménu tzv. překlápění osobních údajů z živnostenského rejstříku. Z uvedeného nelze činit závěry a contrario, tzn. že veškerá další praxe tzv. překlápění veřejných registrů je právně souladná.

[52] *Obiter dictum* nutno uvést, že praxe překlápění osobních údajů z veřejných zdrojů, a to v typizovaném případě vedoucím k multiplikaci zveřejněných volně přístupných osobních údajů na internetu, *zpravidla* nebude obhajitelná titulem oprávněného zájmu dle čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení (EU) 2016/679, a to ani v případě osobních údajů poskytovaných v režimu open dat. Za dosavadní právní úpravy, jež nedostatečně rozlišuje osobní a jiné údaje zařazované do režimu open dat a spoléhá tak na interpretační a aplikační praxi, nemůže vyvratitelná právní domněnka ve smyslu § 4b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. ze své povahy ani

kompensovat nedostatek konkrétního *oprávněného* zájmu, ani zakotvit *účelově* neomezenou zákonnou licenci, ani normativně předjímat výsledek testu proporcionality. K dosažení takového cíle by musel zákonodárce použít jinou právní konstrukci.

[53] Lze tedy shrnout, že odvolací orgán argumentaci účastníka řízení odmítl a po celkovém přezkoumání neshledal napadené rozhodnutí nezákonným a neshledal ani žádná pochybení v postupu předcházejícímu vydání tohoto rozhodnutí. Právní závěry správního orgánu prvního stupně byly řádně odůvodněny a v souladu s příslušnými právními předpisy.

[54] Na základě všech výše uvedených skutečností proto odvolací orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

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

Praha 28. 07. 2020



JUDr. Ivana Janů  
předsedkyně

v. z. Mgr. Josef Prokeš  
místopředseda

v 2 .

