



Čj. UOOU-04225/16-12

ROZHODNUTÍ

Předsedkyně Úřadu pro ochranu osobních údajů, jako odvolací orgán příslušný podle § 2, § 29 a § 32 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, a podle § 10 a § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodla dne 12. srpna 2016 podle § 152 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb. takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů zn. UOOU-04225/16-6 ze dne 17. května 2016, kterým byla účastníkovi řízení, statutárnímu městu Plzeň, se sídlem náměstí Republiky 1/1, 301 00 Plzeň - Vnitřní Město, IČ: 00075370, v souvislosti se zpracováním osobních údajů žadatelů o uzavření nájemní smlouvy týkající se bytových jednotek ve vlastnictví města, uložena pokuta za porušení povinnosti stanovené v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb. a tedy spáchání deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. ve výši 18.000 Kč, **se ruší a řízení se zastavuje.**

Odůvodnění

Správní řízení bylo zahájeno příkazem Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), kterým byla účastníkovi řízení, statutárnímu městu Plzeň uložena pokuta za spáchání správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. pokuta ve výši 20.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Tento příkaz byl účastníkovi řízení doručen dne 15. dubna 2016.

Podkladem pro zahájení řízení byl protokol o kontrole čj. UOOU-04736/14-7 ze dne 14. října 2014 pořízený podle zákona č. 101/2000 Sb. a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), inspektorkou Úřadu JUDr. Jiřinou Rippelovou v rámci kontroly provedené u účastníka řízení ve dnech 18. června až 13. října 2014, včetně spisového materiálu shromážděného v průběhu této kontroly, a dále protokol o kontrole čj. UOOU-03739/15-16 ze dne 1. února 2016 pořízený inspektorem Úřadu PhDr. Petrem Krejčím v rámci kontroly provedené u účastníka řízení ve dnech 16. prosince 2015 až 1. února 2016, včetně spisového materiálu shromážděného v průběhu této kontroly, a vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním předsedkyně Úřadu čj. UOOU-03739/15-20 ze dne 21. března 2016.

Dne 21. dubna 2016 byl Úřadu doručen odpor účastníka řízení proti výše uvedenému příkazu. V souladu s § 150 odst. 3 správního řádu byl podaným odporem příkaz zrušen a správní orgán pokračoval ve správním řízení.

Dne 17. května 2016 bylo vydáno rozhodnutí čj. UOOU-04225/16-6, jímž byla účastníkovi řízení za spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., v souladu s ustanovením § 45 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., uložena pokuta ve výši 18.000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení.

Deliktní jednání bylo shledáno v tom, že účastník řízení v souvislosti se zpracováním osobních údajů žadatelů o uzavření nájemní smlouvy týkající se bytových jednotek ve vlastnictví statutárního města Plzně jako správce osobních údajů podle § 4 písm. j) zákona č. 101/2000 Sb. zpracovával nejméně od 1. ledna 2014 do 9. července 2014 osobní údaje přesně nezjištěného počtu subjektů údajů, v rozsahu informace, že výpis z rejstříku trestů žadatele neobsahuje údaj o odsouzení za úmyslný trestný čin, a dále citlivé údaje, v rozsahu informace, že výpis z rejstříku trestů žadatele obsahuje údaj o odsouzení za úmyslný trestný čin, čímž porušil povinnost stanovenou v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb., tedy povinnost správce shromažďovat osobní údaje odpovídající pouze stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanového účelu.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně čj. UOOU-04225/16-6 podal účastník řízení prostřednictvím svého právního zástupce včasný rozklad, doručený Úřadu dne 31. května 2016.

V podaném rozkladu účastník řízení argumentuje, že je účastník řízení sankcionován za postup dle původních interních směrnic účinných v době první kontroly. Účastník řízení byl na tento chybný postup v rámci první kontroly upozorněn. V průběhu kontroly došlo proto k novelizaci interních směrnic účastníka řízení. Dle novelizace směrnice QS 63-05 a dále instrukce QI 63-05-09, která byla schválena Radou města Plzně dne 14. srpna 2014 a jejíž účinnost je stanovena dnem 1. září 2014, nemusí již přihláška žadatele o nájem bytu obsahovat výpis z rejstříku trestů. Zájemci o nájem bytu, dle bodu 5.4.1.2.1 musí přiložit k žádosti čestné prohlášení své a všech dalších povinných osob (další případní společní nájemci), ve kterém bude uvedeno, že jejich výpis z rejstříku trestů neobsahuje údaj o odsouzení za úmyslný trestný čin, v opačném případě že mají alespoň písemné potvrzení dle článku 5.4.1.2.1. odst. 2. V tomto článku je uvedeno že, pokud byl žadatel nebo osoba povinná pravomocně odsouzena za úmyslný trestný čin, mohou předložit písemné potvrzení od sociálního pracovníka, probačního pracovníka či sociálního kurátora o dlouhodobé spolupráci (která trvala minimálně po dobu šesti měsíců), v jejímž rámci žadatel aktivně spolupracoval na řešení své životní situace vedoucí ke změně svého dosavadního způsobu života. Organizace vydávající toto potvrzení popíše míru a účel spolupráce, včetně kvalitativních indikátorů změny. Pak může být na žadatele při žádosti o byt pohlíženo stejně jako na žadatele s čistým výpisem z evidence rejstříku trestů, tedy osobu bezúhonnou. Výpis z rejstříku trestů tak žadatelé o byt poskytnou k nahlédnutí pracovníkovi odboru bytového, který poznamená do spisu, že údaje souhlasí s čestným prohlášením. Výpisy z rejstříku trestů si účastník řízení nenechává, nepožíruje jejich kopie, ani pozitivní výpisy neopisuje.

Kontrolující inspektorka v protokolu o kontrole čj. UOOU-04736/14-7 ze dne 14. října 2014 konstatovala, že podle této novelizované verze výše uvedených interních předpisů již nedochází ke zpracování citlivých osobních údajů. Vzhledem k tomu, že dle názoru kontrolující inspektorky v průběhu kontroly došlo k nápravě protiprávního stavu, bylo dle § 40a zákona č. 101/2000 Sb. upuštěno od uložení sankce za správní delikt. Účastník řízení v rozkladu poukazuje na skutečnost, že přestože bylo v závěru kontroly v roce 2014 od potrestání účastníka řízení za správní delikt upuštěno s tím, že protiprávní stav byl napraven, účastník řízení je za toto své jednání po roce a půl Úřadem sankcionován.

Dle účastníka řízení je irelevantní argumentace v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a sice že deliktní jednání účastníka řízení bylo natolik závažné, že nemělo dojít ze strany kontrolního orgánu k upuštění od sankce, neboť tím došlo k porušení směrnice Úřadu č. 5/2014 Sb. Jedná se totiž o interní předpis, který není nijak právně závazný pro osoby mimo Úřad. Podle názoru účastníka řízení nelze konstatovat, že upuštění od potrestání bylo provedeno v souladu s platnou právní úpravou, avšak nikoliv s interním předpisem, a proto je účastníkovi řízení za totožné jednání uložena sankce. Jedná se o porušení zásady zákonnosti, neboť uvedený postup je v rozporu s § 46 odst. 3 zákona 101/2000 Sb. a dále se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. Účastník řízení byl na základě kontrolního závěru uvedeného v protokolu o kontrole čj. UOOU- 04736/14-7 ze dne 14. října 2014 v dobré víře, že jedná v souladu se zákonem a že jeho jednání nebude nijak sankcionováno. Odůvodněním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které dle účastníka řízení nemá legislativní oporu a samo představuje radikální změnu postupu Úřadu, došlo k narušení zásady legitimního očekávání a principu právní jistoty.

Účastník řízení dále argumentuje zánikem odpovědnosti právnické osoby (prekluzí) za správní delikt dle ustanovení § 46 odst. 3 zákona 101/2000 Sb., neboť dle výroku rozhodnutí docházelo k páčání správního deliktu v období od 1. ledna 2014 do 9. července 2014 a správní řízení o něm bylo zahájeno příkazem správního orgánu prvního stupně ze dne 15. dubna 2016, doručeném účastníkovi řízení téhož dne.

Dále účastník řízení uvádí, že doba protiprávního jednání je vymezená ve výroku rozhodnutí jako období od 1. ledna 2014 do 9. července 2014, avšak v odůvodnění rozhodnutí je jednou tato doba trvání protiprávního jednání znovu uvedena, podruhé však správní orgán prvního stupně konstatuje, že k porušování povinnosti stanovené v § 1 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb. docházelo i nadále, neboť se jednalo o pokračující správní delikt tvořený jednotlivými dílčími útoky (tj. postupným shromažďováním osobních údajů jednotlivých žadatelů). K tomuto shromažďování osobních údajů docházelo ještě v době druhé kontroly Úřadu, probíhající od 16. prosince 2015 do 1. února 2016. Tato část odůvodnění rozhodnutí, která vymezuje období trvání správního deliktu v zásadním rozporu s výrokovou částí, činí dle účastníka řízení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nesrozumitelným.

Účastník řízení se domnívá, že samotný závěr správního orgánu prvního stupně o pokračujícím správním deliktu je s ohledem na nestejnost jednotlivých dílčích útoků na právem chráněný zájem nesprávný. Dle účastníka řízení nebyl v prvním případě (po první kontrole) naplněn materiální znak správního deliktu a z tohoto důvodu se o pokračující správní delikt jednat nemohlo, i když by byly naplněny všechny formální znaky tohoto správního deliktu. Účastník řízení též poukazuje v této souvislosti na základní zásadu správního trestání „v pochybnostech ve prospěch pachatele“.

Závěrem, s ohledem na výše uvedené, navrhuje účastník řízení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně čj. UOOU-04225/16-6 ze dne 17. května 2016 pro jeho nezákonnost, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost zrušit.

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu, včetně procesu, který předcházel jeho vydání, a dospěl k následujícím závěrům.

Předem je třeba zdůraznit skutečnost, že kontrolní závěr učiněný inspektorem Úřadu v konkrétním posuzovaném případě sám o sobě nezakládá setrvalou správní praxi Úřadu. Pouze v kontextu setrvalé správní praxe je možné míru naplnění principu legitimního očekávání objektivně posuzovat. Pokud jeden inspektor Úřadu určité jednání neposoudí jako porušení zákona, není jeho závěr automaticky závazný pro další inspektory Úřadu, tím spíše, že nebyl přezkoumán nadřízeným správním orgánem, tedy předsedkyní Úřadu. Při aplikaci

pravidel ochrany osobních údajů v rámci kontroly, kde z velké části záleží na správním uvážení kontrolujícího inspektora, může situace, kdy je tentýž posuzovaný případ odlišně právně posouzen, s ohledem na konkrétní aspekty daného případu nastat, byť by se mělo jednat o situaci ojedinělou.

Je taktéž nutno doplnit, že na základě výsledku předchozí kontroly s ne zcela přesným právním posouzením nebyla kontrolovanému uložena žádná opatření k nápravě či sankce, jinak řečeno nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí, kterým by bylo zasaženo do práv kontrolovaného. Na základě změny právního posouzení tak nebylo nutné, resp. možné přistoupit k mimořádnému přezkumnému řízení dle § 94 a násl. správního řádu.

Princip legitimního očekávání jako základní zásada činnosti správních orgánů tedy dle názoru odvolacího orgánu nebyl narušen. Na druhé straně je nutno konstatovat, že k oslabení právní jistoty účastníka řízení došlo, když je nyní postihován za jednání, o kterém se díky kontrolnímu závěru učiněnému v protokolu o kontrole ze dne 14. října 2014 a navazujícím postupu inspektorky Úřadu domníval, že je v souladu s právem. Tato skutečnost navíc oslabuje naplnění materiální stránky skutkové podstaty správního deliktu, byť k zásahu do právem chráněných zájmů s relevantní mírou společenské škodlivosti došlo.

Co se týče otázky posouzení správního deliktu a jeho prekluze, odvolací orgán nejprve obecně konstatuje, že v České republice neplatí žádný zákon, který by obsahoval obecnou úpravu (kodifikaci) trestání za správní delikty, proto je správní právo deliktní označováno za tzv. „soudcovské právo“. Soud tak při rozhodování případů z této oblasti správního práva využívá analogie práva, jejíž přípustnost odůvodňuje Nejvyšší správní soud následovně: *„Použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“* (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67). Takovým případem je i pokračování v páčání správního deliktu, přičemž pokračování je forma páčání správního deliktu.

Pokračování trestného činu je obecnou kategorií (obecným právním institutem), která by měla být aplikována ve všech oblastech protiprávních veřejnoprávních deliktů s ohledem na jednotu právního řádu. Pokračováním v trestném činu, a analogicky i správního deliktu, se dle ustanovení § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného deliktu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Jde tedy o postupné páčání správně-trestné činnosti v určitém čase více dílčími akty. Pokračování ve správním deliktu je ovšem nutné odlišit od správních deliktů trvajících, pro které je rovněž charakteristická mnohost útoků anebo udržování protiprávního stavu po určitou dobu. Posouzení více aktů pachatele jako pokračujícího trestného činu předpokládá, že v jeho jednání lze rozlišit jednotlivé dílčí útoky.

Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí v této souvislosti uvádí, že *„přestože účastník řízení po první provedené kontrole učinil jisté změny ohledně způsobu zpracovávání informací, tj. nežádal přímo výpis z rejstříku trestů, ale žadatel musel připojit k přihlášce čestné prohlášení týkající se obsahu jeho rejstříku trestů, jehož výpis pouze předloží k nahlédnutí a ověření, zda se v něm obsažené údaje shodují s čestným prohlášením, stále se jedná o zpracování osobních, resp. citlivých údajů v podstatě totožného rozsahu jako v předešlém případě. Je totiž zřejmé, že účastník řízení má při takovém postupu ve svém důsledku k dispozici zcela shodné a stejně relevantním způsobem ověřené informace o tom, zda žadatel spáchal či nespáchal úmyslný trestný čin. Údaje*

o neodsouzení či odsouzení žadatele o přidělení obecního bytu nadále zůstávají součástí jeho žádosti o přidělení obecního bytu, byť výpis z rejstříku trestů netvoří jejich součást a pověřený úředník do něj pouze nahlíží, aby ověřil správnost žadatelem uváděných skutečností. Účastník řízení tak i nadále zpracovával osobní a citlivé údaje. Vzhledem k tomu, že účastník řízení dostatečně nedoložil nezbytnost požadavku na zpracování tohoto osobního údaje, v případě informace o odsouzení žadatele údaje citlivého, docházelo nadále z jeho strany ke shromažďování nadbytečných údajů v rozporu s § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb. Není přitom rozhodující nosič informace, tzn. zda účastník řízení uchovává výpis z trestního rejstříku nebo informace z něj uchovává jiným způsobem, ale to, zda dané údaje skutečně shromažďuje a dále využívá. Účastník řízení přitom nijak nedoložil, že shromažďování údajů o trestní minulosti zájemce o uzavření nájemní smlouvy je v kontrolou posuzovaném případě důvodné a přiměřené. Z kontrolního zjištění protokolu o kontrole čj. UOOU-04736/14-7 vypracovaného inspektorkou Úřadu JUDr. Jiřinou Rippelovou vyplývá, že od roku 2007 do roku 2014 účastník řízení eviduje pouze dva zájemce o byt, kteří předložili výpis z rejstříku trestů, ve kterém bylo uvedeno odsouzení za nedbalostní trestný čin a jejichž žádost byla následně posuzována radou města. Účastník řízení dále uvedl, že podle jeho zjištění až 25 % nájemníků nezaplatilo do konce roku 2012 ani první nájemné a ke dni sepsání protokolu ke kontrole 14. října 2014 činil celkový dluh na nájemném 100 mil. Kč. Z výše uvedeného tedy nelze v žádném případě dovodit, že případná trestní minulost zájemců o uzavření nájemní smlouvy má na neplacení nájemného vliv.“

I po změně výše uvedených vnitřních předpisů účastníka řízení nadále docházelo k naplňování skutkové podstaty správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., neboť účastník dále v obdobných individuálních případech, jednání se žadatelem o uzavření nájemní smlouvy, dále shromažďoval osobní údaje v nadbytečném rozsahu, a to totožné údaje o odsouzení či neodsouzení za trestný čin, a dále tak jednotlivými skutky naplňoval skutkovou podstatu téhož správního deliktu.

Dle ustanovení § 46 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb. odpovědnost právnické osoby za správní delikt (dle tohoto zákona) zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl (subjektivní prekluzivní lhůta), nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán (objektivní prekluzivní lhůta). Jednoroční prekluzivní lhůta se u správních deliktů počítá od okamžiku, kdy správní orgán hodnověrně zjistil, že mohl být spáchán správní delikt. Subjektivní lhůta jednoho roku počíná běžet v okamžiku, kdy je dáno důvodné podezření z porušení zákona, nikoli až dnem, kdy je podezření z porušení zákona prokázáno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 7 Afs 14/2011) se správní orgán o možném porušení zákona dozví dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není přitom rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým. Z výše uvedeného vyplývá, že za správní orgán je v daném případě považován i orgán kontrolní. Předmětná jednoroční lhůta není spojena s povinností vydat konečné správní rozhodnutí o správním deliktu a uložit za něj pokutu, ale toliko se zahájením správního řízení.

V daném případě se kontrolní orgán dozvěděl o skutkovém stavu nasvědčujícím porušení zákona v průběhu první kontroly, probíhající v době od 18. června 2014 do 13. října 2014. Na tento protiprávní stav účastníka řízení upozornil. Účastník řízení reagoval novelizací svých výše uvedených předpisů. Následně inspektorka Úřadu v protokolu o kontrole (část B. Posouzení relevantních ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., str. 5) nesprávně konstatovala, že došlo ke zhojení protiprávního stavu a od uložení sankce dle § 40a zákona č. 101/2000 Sb. upustila.

Při opakované kontrole, provedené v období od 16. prosince 2015 do 1. února 2016, dospěl inspektor Úřadu PhDr. Petr Krejčí v bodu č. 34 protokolu o kontrole čj. UOOU-03739/15-16 k závěru, že zpracováním nadbytečných citlivých údajů žadatelů o byt, které nejsou z hlediska účelu nutné, porušil účastník řízení povinnosti vyplývající z ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb. Závěry kontrolujících inspektorů se tedy liší, přičemž ze všech výše uvedených informací je patrné, že účastník řízení v protiprávním jednání i nadále pokračoval, neboť novelizace interních předpisů účastníka řízení na tomto stavu fakticky nic nezměnila. Účastníkovi řízení byla ve výroku rozhodnutí uložena pokuta pouze za období od 1. ledna 2014 do 9. července 2014, tedy za období, kdy v subjektivní prekluzivní lhůtě Úřad, ačkoliv zjistil faktický stav nasvědčující možné protiprávnosti jednání účastníka řízení, nezahájil správní řízení a navíc inspektorka Úřadu od uložení pokuty upustila, neboť nesprávně konstatovala, že protiprávní stav byl zhojen.

Dle názoru odvolacího orgánu je tudíž nutno přisvědčit námitce účastníka řízení, že správní řízení bylo zahájeno až po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 46 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb. Účastníka řízení tak nelze trestat za shromažďování údajů v časovém období vymezeném ve výroku napadeného rozhodnutí, neboť subjektivní prekluzivní lhůta již uplynula.

Na základě skutkového zjištění a právního posouzení učiněného v rámci druhé kontroly inspektor Úřadu PhDr. Petr Krejčí uložil účastníkovi řízení příkazem čj. UOOU-04099/16-2 ze dne 31. března 2016 opatření k nápravě směřující k ukončení protiprávního stavu, konkrétně mu uložil zastavit shromažďování nadbytečných údajů, upravit v tomto směru příslušné formuláře a další dokumenty, informovat dotčené osoby o této změně a také znepřístupnit dosud zpracovávané nadbytečné údaje. Tato opatření k nápravě nabylo právní moci dne 11. dubna 2016. I s ohledem na tuto skutečnost se odvolacímu orgánu nejevilo jako účelné pokračovat ve správním řízení, proto se spolu se zrušením napadeného rozhodnutí správní řízení zastavuje.

Na základě všech výše uvedených skutečností 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 12. srpna 2016

otisk úředního razítka

JUDr. Ivana Janů, v. r.
předsedkyně

Za správnost vyhotovení:
Martina Junková