

GDPR a správní řád¹⁾

Úvod

Dne 25. května 2018 nabylo účinnosti 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 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), jejíž přijetí bylo motivováno především trvalým rozvojem informační společnosti se všemi přínosy i riziky z toho vyplývajícími.

S ohledem na nezbytnost unifikace a zajištění jednoty při ochraně soukromí, byla nová úprava přijata jako nařízení, tedy normou s přímou působností bez potřeby implementačních předpisů. Vztahuje se na zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny (čl. 2 obecného nařízení). S ohledem na svoje specifika je z působnosti nařízení vyloučeno zpracování osobních údajů prováděné příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení.²⁾ Tuto oblast reguluje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 680/2016 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, jež má být do českého právního řádu implementována tzv. adaptačním zákonem.³⁾

Ve všech dosud publikovaných komentářích a člancích k obecnému nařízení je pozornost věnována především jeho aplikaci v oblasti práva soukromého (např. marketingu, poskytování služeb nebo vztahů pracovněprávních),⁴⁾

¹⁾ Příspěvek je podporován grantem VŠE IGS F5/43/2018 „Analýza ekonomických, právních a dalších dopadů obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)“.

²⁾ Tato výluka se týká právě jen trestního práva nikoli správního práva trestního, bez ohledu na to, že podle judikatury mají pro celou oblast veřejnoprávního trestání stejné principy.

³⁾ Návrh zákona o zpracování osobních údajů projednává v tomto volebním období Parlament ČR jako sněmovní tisk č. 138. Dne 30. 1. 2019 byl návrh vrácen Senátem Parlamentu ČR k novému projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dne 12. 3. 2019 byl návrh zákona po vrácení Senátem přijat znovu Poslaneckou sněmovnou a v nejbližší době vyjde ve Sbírce zákonů.

⁴⁾ Např. JEŽOVÁ, D.: Právo na přenos údajů jako nové právo v EÚ. In: *Právní ROZPRÁVY 2018, sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Hradec Králové: Magnanimitas, 2018; NAVRÁTIL, J. a kolektiv: *GDPR pro praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň:

zatímco oblast práva veřejného stála dosud více méně mimo centrum pozornosti.

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů

Obecné nařízení definuje v čl. 4 odst. 1) osobní údaje jako veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě, pro kterou se používá termín subjekt údajů.⁵⁾ Identifikovatelným subjektem údajů je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.⁶⁾ Jde tedy o přesně opačný přístup, než s jakým se setkáváme ve správním řádu při identifikaci osob,⁷⁾ což odráží rozdílnost potřeb obou přístupů. Zatímco v případě obecného nařízení je třeba stanovit, jaké minimum údajů již může stačit, aby bylo možné fyzickou osobu identifikovat, správní řád definuje, jaké minimum údajů je třeba uvést, aby byla fyzická osoba spolehlivě identifikována.

Zpracování osobních údajů se podle nařízení řídí osmi základními zásadami, mezi které patří (i) zákonnost, (ii) korektnost a transparentnost, (iii) účelové omezení, (iv) minimalizace údajů, (v) přesnost, (vi) omezení uložení, (vii) integrita a důvěrnost a (viii) odpovědnost správce i zpracovatele.⁸⁾ Zásada zákonnosti znamená, že zpracování musí být podmíněno některou ze šesti podmínek uvedených v čl. 6 nařízení, přičemž orgánů veřejné moci se může týkat pouze prvních pět:

- a) subjekt údajů udělil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro jeden či více konkrétních účelů;
- b) zpracování je nezbytné pro splnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu údajů;
- c) zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje;

2018; NEZMAR, L.: *GDPR: Praktický průvodce implementací*, Praha: Grada Publishing 2018; NULÍČEK, M. a kol.: *GDPR. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 544 s.; PATTYNOVÁ, J., SUCHÁNKOVÁ, L., ČERNÝ, J. a kol.: *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Data a soukromí v digitálním světě. Komentář*. Praha: Leges, 2018, 488 s.; ŠIMONOVÁ-ZEMANOVÁ, H.: *Reforma ochrany osobních údajů v EU z pohledu pracovněprávních vztahů*, *Bulletin advokacie* č. 9/2017.

⁵⁾ V § 3 adaptačního zákona je subjekt údajů vymezen jako fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují. Vzhledem k tomu, že jde tedy fakticky o totéž a vlastně se tím jen přebírá legislativní zkratka obsažená v citovaném článku nařízení, není smysl této úpravy patrný.

⁶⁾ Jedná se tedy o definici širší než ve stávající úpravě, což bylo motivováno snahou poskytnout ochranu co největšímu okruhu osobních údajů a jejich subjektům.

⁷⁾ Viz např. § 37 odst. 2 anebo § 18 odst. 2 správního řádu.

⁸⁾ Blíže k těmto zásadám viz např. LECHNER, T.: *Základní rozbor nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2016/679 (GDPR)*. In: PÁNKOVÁ, K. (ed.). *ISSS 2017 – Internet ve státní správě a samosprávě* [CD-ROM]. Hradec Králové, 3. 4. 2017 – 4. 4. 2017. Praha: Triada, 2017, s. 45–53.

- d) zpracování je nezbytné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby;
- e) zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce.

Uvedené podmínky zákonnosti zpracování osobních údajů se liší nejen svým obsahem, ale jsou na ně navázány i různé další postupy týkající se práv subjektu údajů. Například při zpracování nezbytném pro splnění právní povinnosti se neaplikuje právo vznést námitku a z toho plynoucí právo na omezené zpracování podle čl. 18 odst. 1 písm. d), zatímco u zpracování nezbytném pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci se tento postup uplatnit může (čl. 21 obecného nařízení).⁹⁾

Z hlediska správního řízení se z výše uvedených pěti podmínek mohou uplatnit zejména uvedené sub písm. c) a písm. e), tedy zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti a zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci. Nicméně i pro ně platí některé rozdílné postupy. V případech, kdy je zpracování osobních údajů prováděno z právního titulu splnění právní povinnosti, jsou některá následná práva subjektu údajů, jako je právo na výmaz, právo na omezené zpracování a právo vznést námitku nejvíce omezena, neboť jejich aplikování by mohlo zablokovat realizaci procesů, jejichž je uvedené zpracování nedílnou součástí.¹⁰⁾ Neznamená to však, že zpracování osobních údajů z důvodu splnění právní povinnosti není spojeno s žádnými dalšími právy subjektu údajů. Zcela jednoznačně se musí uplatnit bez jakéhokoliv omezení např. právo na opravu, právo na doplnění anebo právo na přístup k osobním údajům, byť samozřejmě v tomto posledním případě s jasným omezením získání kopie pouze na případy, kdy tím nejsou nepříznivě dotčena práva a svobody jiných osob (čl. 15 odst. 4 obecného nařízení).

Pojmově nelze vyloučit případy postupů spojených se správním řízením, kde není zpracování osobních údajů přesně vymezeno tak, aby bylo možné jej zdůvodnit splněním právní povinnosti, a zde nastupuje podmínka zpracování prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci.¹¹⁾ Připomeňme,

⁹⁾ Srovnej diskusi v PATTYNOVÁ, J., SUCHÁNKOVÁ, L., ČERNÝ, J. a kol.: *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Data a soukromí v digitálním světě. Komentář*. Praha: Leges, 2018, s. 203 a násl.

¹⁰⁾ Z obdobných důvodů je z působnosti nařízení vyloučeno zpracování osobních údajů prováděné příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení, které je regulováno směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 680/2016.

¹¹⁾ Podle čl. 6 odst. 3 musí být základ pro zpracování v případech sub c) a e) stanoven buď právem unijním nebo členského státu. Třebaže pojmově u orgánů veřejné moci tomu nemůže být než za podmínky stanovené zákonem, resp. na jeho základě, stanoví § 5 adaptačního zákona ještě výslovně, že správce je oprávněn zpracovávat osobní údaje, pokud je to nezbytné pro splnění povinnosti, která je mu uložena právním předpisem nebo úkolu prováděného ve veřejném zájmu či při výkonu veřejné moci, kterým je správce pověřen. Smyslem tohoto ustanovení je vytvořit jakýsi obecný titul pro

že zpracování osobních údajů může být podloženo i více různými zákonnými důvody,¹²⁾ navíc tyto důvody se mohou v čase měnit,¹³⁾ což může být případ i některých správních řízení, v nichž získané a zpracovávané osobní údaje budou přecházet z důvodu zpracování ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci do důvodu splnění právní povinnosti a naopak.

Správní řízení

Z legální definice správního řízení obsažené v § 9 správního řádu plyne, že jeho nezbytným vyústěním je vydání rozhodnutí, což akcentuje literatura komentářová i monografická, stejně jako judikatura.¹⁴⁾ Již méně zdůrazňovanou skutečností je, že správní řízení, jako každý rozhodovací proces, je imanentně spjato se získáváním, ukládáním, vyhodnocováním a jiným zpracováním informací, které nezřídka mají povahu osobních údajů.¹⁵⁾ Od jiných rozhodovacích procesů se správní řízení liší v tom, že tato zpracování se dějí ve více méně stroze určeném právním rámci, což plyne z vůdčí zásady správního řádu, jíž je zásada legality obsažená v § 2 odst. 1 správního řádu a není jistě třeba zdůrazňovat, že zahrnuje i povinnost postupovat podle předpisů unijního práva, v daném případě obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Samotná zákonnost zpracování, která je výchozí podmínkou ke zpracování osobních údajů, je pro účely správního řízení naplněna, jak zmíněno tím, že se jedná buď o zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti nebo o zpracování nezbytné při výkonu veřejné moci, což je dáno samotnou povahou správního řízení, v němž jsou jednotlivé vnější i vnitřní úkony stanoveny autoritativně.¹⁶⁾ Případný souhlas subjektu údajů jako zákonná podmínka ke zpracování, může přicházet v úvahu jen zcela okrajově. Jeho použití ostatně nelze doporučit proto, že zde bude vždy možnost namítnout překážku svobodného souhlasu, protože mezi subjektem údajů a správcem, jímž je orgán veřejné moci, existuje v podstatě kdykoli jasná nerovnováha (čl. 43 odůvodnění nařízení).

zpracování osobních údajů pro ty případy, kdy zvláštní úprava oprávnění ke zpracování osobních údajů výslovně nedává.

¹²⁾ Srovnej např. odst. 46 odůvodnění obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

¹³⁾ Viz k tomu diskuse v PATTYNOVÁ, J., SUCHÁNKOVÁ, L., ČERNÝ, J. a kol., s. 76 a násl.

¹⁴⁾ Např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*, Praha: C. H. Beck 2015, s. 68; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*, Praha: C. H. Beck 2013, s. 47; SKULOVÁ, S. a kolektiv: *Správní právo procesní*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2017, s. 32; ze starší literatury HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha Melantrich 1934, s. 293.

¹⁵⁾ Na tuto skutečnost, byť jen velmi stručně, upozornil V. Vopálka (viz Základní instituty správního řízení, HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*, Praha: C. H. Beck 2016, s. 259).

¹⁶⁾ Na rozdíl od širšího zákonného titulu zpracování osobních údajů, jímž je zpracování pro splnění úkolu ve veřejném zájmu, není v tomto případě na úvaze správního orgánu dána diskrece, zda a jakým způsobem tento úkol splní (NULÍČEK, M., DONÁT, J., NONNEMANN, F., LICHNOVSKÝ, B., TOMÍŠEK, J.: *GDPR. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Praktický komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 130).

Osobním údajům se ve správním řízení dostává ochrana, slovy čl. 5 odst. 1 písm. f) nařízení jejich integrity a důvěrnosti, již na základě některých obecných institutů správního řádu zejména neveřejnosti a mlčenlivosti (§ 49 odst. 2 a § 15 odst. 3 správního řádu).

Neveřejnost řízení platí jako pravidlo, z něhož existují jednak zákonné výjimky, jednak může být prolomeno k návrhu účastníka s plnými procesními právy na to, aby ústní jednání bylo veřejné. Zatímco v prvním případě je povinností řízení vést veřejně, ve druhém musí správní orgán respektovat požadavek, že tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům, konkrétně jejich osobním údajům. Správní orgán tu bude muset zvažovat proporcí mezi zájmem na vedení veřejného řízení a ochranou osobních údajů. K tomu, aby návrhu nebylo vyhověno, zřejmě nepostačí pouhá obava, že by osobní údaje mohly být zveřejněny, což by se navíc jen těžko *a priori* prokazovalo.¹⁷⁾ Současně ovšem ten, kdo by takto získané osobní údaje neoprávněně zpracoval, mohl být postižen za správní delikt, případně i trestný čin.

Povinnost mlčenlivosti váže oprávněné úřední osoby, vedoucí konkrétní správní řízení, které jsou samozřejmě vázány touto povinností i podle řady speciálních úprav, např. zák. č. 312/2003 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů nebo zák. č. 234/2014 Sb. o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. K jejímu prolomení může dojít jednak z důvodů stanovených zákonem (např. pokud má dotyčný oznamovací povinnost podle trestního zákoníku) nebo se souhlasem osoby, jíž se takto chráněná skutečnost týká. Má-li být tento souhlas relevantní, bude muset vyhovovat podmínkám stanoveným v čl. 4 odst. 11 obecného nařízení, čili dán aktivně (nepostačovalo by např. jen mlčení k výzvě, aby byl souhlas dán) a je třeba, aby šlo o svobodný, konkrétní, informovaný a jednoznačný projev vůle, kterým subjekt údajů dává prohlášením či jiným zjevným potvrzením své svolení ke zpracování svých osobních údajů. Souhlas má být doložitelný, např. písemným prohlášením vloženým do spisu.¹⁸⁾ Současně nutno vzít v úvahu, že podle čl. 7 odst. 3 obecného nařízení smí subjekt údajů souhlas kdykoli odvolat, s tím, že tímto úkonem není dotčena zákonnost dosud provedených zpracování, která ze souhlasu vycházela, o čemž musí být subjekt údajů před udělením souhlasu informován.¹⁹⁾

¹⁷⁾ VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 509.

¹⁸⁾ Nařízení pojmově nevyklučuje, resp. přímo připouští, aby souhlas byl dán i ústně, nicméně v takovém případě může být obtížné doložit, že byl dán (např. ŠIMONOVÁ-ZEMANOVÁ, H.: Reforma ochrany osobních údajů v EU z pohledu pracovníprávních vztahů, *Bulletin advokacie* č. 9/2017, s. 26).

¹⁹⁾ Podle některých autorů nelze odvolání souhlasu učinit v nevhodné době, např., pokud by tím bylo zmařeno dokončení té činnosti, k níž byl souhlas dán (NAVRÁTIL, J. a kolektiv: *GDPR pro praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň: 2018, s. 114). Samotné nařízení však takové omezení nezná, ostatně v případě souhlasu s prolomením povinnosti mlčenlivosti si lze takovou situaci představit jen velmi obtížně.

Identifikace dotčených osob

Ke zpracování osobních údajů dochází v případě identifikace účastníků řízení i dalších dotčených osob, s níž správní řád počítá na řadě míst.²⁰⁾ To, že se jedná o zpracování, plyne z definice obsažené v čl. 4 odst. 2 nařízení vzhledem k tomu, že tyto údaje jsou zaznamenány, ukládány, později vyhledávány atd.

Jako obecná povinnost účastníků řízení, resp. jeho zástupců platí, že mají předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti, jímž je doklad, který je veřejnou listinou a v němž je uvedeno jeho jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu a z něhož je patrná jeho podoba (§ 36 odst. 4 správního řádu). Zde ovšem zřejmě nepůjde o zpracování osobních údajů, vzhledem k tomu, že se nejedná o systematický, ale pouze nahodilý a nepravidelný přístup k těmto údajům.

Obdobný rozsah osobních údajů je požadován pro každé podání, když podle § 37 odst. 2 správního řádu v něm musí žadatel, pokud jde o fyzickou osobu mimo jiné uvést svoje jméno příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, resp. jinou adresu pro doručování a toto podepsat.²¹⁾ Jde-li o podání, které souvisí s podnikatelskou činností, uvádí fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, eventuálně jinou adresu pro doručování.²²⁾ Z toho současně plyne, že správní orgán nemůže zásadně požadovat, aby byly v podání uváděny ještě další údaje (např. rodné číslo), ledaže by tak stanovil správní řád nebo zvláštní zákon. Zde ovšem o zpracování osobních údajů správním orgánem, jemuž je podání určeno, ve smyslu zmíněné definice nepochybně jde, již jen proto, že podání je, jako součást spisu ukládáno, uspořádáváno atd.

Tytéž osobní údaje musí být uvedeny v žádosti o zahájení správního řízení, v níž má žadatel kromě jiného označit všechny jemu známé účastníky řízení (§ 45 správního řádu). Rozsah údajů, jimiž mohou být tyto účastníci identifikováni, správní řád nestanoví, mělo by se tak stát ve smyslu zásady minimalizace, pouze v nezbytném rozsahu.

²⁰⁾ Zevrubně k tomu viz KAUCKÝ, J.: Účastníci řízení v novém správním řádu - obecná východiska, v *Nový správní řád, zákon. č. 500/2004 Sb.*, Praha: ASPI 2005, s. 126; MATES, P. KOPECKÝ, M.: *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, Praha: Leges, 2015, s. 35 a následující.

²¹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 105/2012-40; závěr č. 149 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2016.

²²⁾ Ústavní soud dosud judikoval tak, že se ochrana osobních údajů na fyzické osoby, které jsou podnikateli, nevztahuje (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/02), nicméně s ohledem na koncepci nařízení a zejména výslovně stanovené výluky z jeho působnosti v čl. 2 odst. 2, lze mít za to, že bude platit i pro tyto subjekty; ani nadále se ovšem nebude vztahovat na právnické osoby (bod 14 odůvodnění).

K identifikaci účastníka musí samozřejmě dojít rovněž, je-li řízení zahajováno *ex officio*. Správní řád sice uvádí v § 46 jako náležitosti oznámení označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby, nikoli tedy údaje účastníka, nicméně je zřejmé, že i zde musí dojít k jeho identifikaci, aby bylo zřejmé, s kým je řízení vedeno a komu má být doručováno. *Per analogiam* zde bude možno postupovat podle § 18 odst. 2 správního řádu a použít jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu, případně další údaje, stanoví-li tak zvláštní zákon, výjimečně i další údaje.²³⁾ Informace potřebné pro identifikaci účastníků řízení získává správní orgán např. z kontrolních protokolů, od účastníků řízení, oznámení nebo i jiných zdrojů. Zde je třeba zdůraznit, že správní orgán se nepovažuje za příjemce (čl. 4 odst. 9 nařízení) a vzhledem k tomu není zejména povinen informovat dotčený subjekt údajů, od něhož údaje získal o tom, komu tyto údaje předá a byly-li získány od třetí osoby, nemusí jej informovat, odkud údaje získal.²⁴⁾

V podstatě ve stejném rozsahu dochází ke zpracování osobních údajů také při doručování účastníkům řízení i jiným dotčeným osobám bez ohledu na to, zda se doručování provádí elektronickými prostředky²⁵⁾ nebo v listinné podobě. Osobní údaje zde zpracovávají nejen správní orgány, ale i doručovatelé ať jsou jimi zaměstnanci provozovatele poštovních služeb, policisté Policie České republiky nebo strážníci obecní policie. Ti všichni mohou zjišťovat prostřednictvím stanoveného okruhu osobních prvků²⁶⁾ totožnost adresátů a těch fyzických osob, které jsou za ně oprávněně písemnosti přebírat.

Ke zpracování osobních údajů dochází nezbytně při zjišťování podkladů pro rozhodování, což platí jak o důkazních prostředcích, tak jiných podkladech. Rozsah jejich shromažďování určuje zásada materiální pravdy stanovená v § 3 správního řádu, podle níž musí správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Je na správním orgánu, aby posoudil z pohledu objektivních kritérií, zda je tomuto požadavku učiněno zadost, což musí vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí.

²³⁾ Viz k tomu závěr č. 35 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006.

²⁴⁾ Nelze však, s ohledem na komplikovanost úpravy vyloučit, že i na správních orgánech, jakožto správci bude v určitých případech požadováno plnění informační povinnosti podle čl. 13-14 nařízení. Ustanovení § 8 adaptačního zákona umožňuje tuto informační povinnost plnit též obecným zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nicméně v úvahu zde spíše přichází aplikace čl. 13 odst. 4 a 14 odst. 5 nařízení, podle nichž informace není třeba poskytovat, jestliže je subjekt údajů má a do té míry, v níž informace má, čemuž tak je v daném případě, protože správní orgány postupují při získávání informací podle správního řádu, subjekty údajů mají možnost veškeré osobní údaje, které jsou o nich zpracovávány, získat nahlédnutím do spisu.

²⁵⁾ S ohledem na vymezení osobního údaje v čl. 4 odst. 1 nařízení, resp. § 3 adaptačního zákona a extenzivní výklad tohoto pojmu, který zaujímá judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2008-68 a č. j. 1 As 98/2008-148), je třeba mezi osobní údaj nepochybně řadit také identifikátor datové schránky, do níž je doručováno.

²⁶⁾ Viz § 36 odst. 2 správního řádu.

Samotné obstarávání podkladů je záležitostí správního orgánu, předkládat je samozřejmě může i účastník řízení.²⁷⁾

Pro provádění důkazů je podstatné, že musí být respektovány základní zásady zpracování osobních údajů obsažené v čl. 5 nařízení. V první řadě je to zásada zákonnosti, která je dodržena tím, že zpracování osobních údajů obsažených v důkazních prostředcích a jiných podkladech obstaraných správním orgánem nebo předložených účastníkem řízení se opírá o zmíněný čl. 6 odst. 1 písm. e) a f) obecného nařízení. Vzhledem k tomu současně platí, že nikdo nemůže, s poukazem na ochranu osobních údajů např. odmítnout podat svědeckou výpověď nebo poskytnout potřebné podklady znalci.²⁸⁾ Z této zásady též plyne, že veškeré podklady pro rozhodnutí musí být získány a provedeny legitimním způsobem.²⁹⁾ Obecně přitom platí, že je třeba, aby zpracování všech podkladů pro rozhodnutí, obsahující osobní údaje (a samozřejmě i ostatní), směřovalo k zákonem stanovenému účelu, jímž je zjištění objektivní pravdy.

Dokazování se významně dotýká zásada přesnosti, podle níž mají být zpracovávány údaje přesné a v případě potřeby aktualizované. Proces dokazování je hledáním objektivní pravdy, takže zmíněnému požadavku vyhovuje, jestliže správní orgán zprvu zpracovává údaje nepřesné, postupně je však v průběhu probíhajícího řízení koriguje, upřesňuje, až dospěje k rozhodnutí respektující zásadu materiální pravdy. Proto tento požadavek cílí k tomu, aby zpracovávány byly údaje přesné (*accurate*), nikoli též pravdivé a ověřené, protože tato jejich kvalita se může zjistit až v průběhu dokazování, čímž jsou aktualizovány. Nařízení požaduje, aby nepřesné údaje byly vymazány nebo opraveny, přičemž je třeba přihlížet k účelům, pro které byly zpracovány. Zásadně tedy mohou být zpracovávány i údaje o tom, že někomu byla uložena sankce za přestupek, pokud bylo následně toto rozhodnutí zrušeno, právě proto, že tento výsledný údaj je přesný.³⁰⁾

S ohledem na to, že účel dokazování je určen zákonem, nemá správní orgán možnost stanovit jiný účel, k němuž podklady shromažďuje, než je vydání rozhodnutí.

Ke zpracování osobních údajů nezbytně dochází při vydávání správních rozhodnutí. Správní řád v § 68 odst. 2 předepisuje jeho obsahové náležitosti, k nimž mezi jinými náleží, že ve výrokové části musí být obsaženy údaje, které umožňují identifikaci tzv. hlavních (esenciálních) účastníků, kteří jsou fyzickými

²⁷⁾ Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 126/2011-68, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 61/2012-15 a č. j. 2 As 78/2010-49.

²⁸⁾ Srovnej k tomu usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 35/01.

²⁹⁾ Nelze např. použít utajovanou audiovizuální nahrávku pro účely správního řízení, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 60/2009-119 a č. j. 4 As 28/2013-24.

³⁰⁾ Zřejmě nesprávné je tvrzení, že by takový údaj mohl být správním orgánem uchováván na základě přání účastníka řízení, aby se prokázalo, že se přestupku nedopustil (NEZMAR, L.: GDPR: Praktický průvodce implementací, Praha: Grada Publishing 2018, s. 63).

osobami v rozsahu jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, jiné údaje by tedy uváděny být neměly, ledaže tak stanoví zvláštní zákon. Lze ovšem souhlasit se stanoviskem, že nezákonnost rozhodnutí nemůže vzniknout pouze tím, že by některá jeho část obsahovala kromě povinných údajů i další, které nejsou výslovně požadovány, za podmínky, že jsou pravdivé, přesné a byly získány v souladu se zákonem.³¹⁾

Osobní údaje, a to nejen účastníků řízení, obsahuje též odůvodnění rozhodnutí a opět se jedná o zpracování zákonné, protože k němu dochází při výkonu veřejné moci.

Zásadní problém by nemělo vyvolat předání spisu odvolacímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu. Rovněž zde je totiž zpracování opřeno o výkon veřejné moci a k předání není tedy nutný souhlas účastníků řízení, resp. ani jiných dotčených osob, přičemž navíc, podle ustálené judikatury, představuje správní řízení jeden celek, takže tu nedochází k odlišnému účelu zpracování.³²⁾

Zmínit je třeba, že při rozhodování ve správním řízení zásadně nepřichází v úvahu automatizované rozhodování, protože každé takto přijaté rozhodnutí má pro účastníky, resp. i dalších dotčené osoby právní účinky (čl. 22 nařízení). Na druhé straně ovšem nelze vyloučit, že takové rozhodnutí bude povoleno zákonem, v úvahu by ovšem přicházela jen situace, kdy by se tak dělo, obdobně stávající úpravě ochrany osobních údajů, ku prospěchu účastníka řízení (např. zvýšení důchodů či sociálních dávek). Současně by ovšem musely být v takové úpravě respektovány požadavky stanovené v čl. 22 odst. 1 písm. b) nařízení, čili stanovit vhodná opatření, která zajistí ochranu práv a svobod a oprávněných zájmů subjektu údajů.

Vedení spisu

Nezbytným institutem každého zákonem regulovaného procesu je vedení spisu, což je systematicky uspořádaný soubor písemností a jiných nosičů informací nerozhodno, je-li spis veden v listinné nebo elektronické podobě. Podle § 17 odst. 1 správního řádu jsou jeho součástmi zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci a jeho přílohou jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích, tedy nosiče, obsahující osobní údaje. Protože spis je veden na základě zákonného zmocnění, čili jde o plnění právních povinností podle čl. 6 odst. 1 písm. e) obecného nařízení, není ani zde třeba souhlas subjektu údajů.

³¹⁾ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*, Praha: C. H. Beck 2013, s. 325. Mohou zde tak být např. uvedeny i vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu.

³²⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5As 82/2008-107, č. j. 5 Afs 27/2017-45 nebo č. j. 6 Ads 134/2012 - 47.

Vlastní vedení spisu je upraveno zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů. U správních orgánů, které tento zákon zahrnuje mezi veřejnoprávní původce,³³⁾ dochází k vyřazování a následnému trvalému zničení nebo předání do archivu jako archiválie až v rámci tzv. skartačního řízení, které musí každý správní orgán povinně pravidelně provádět.³⁴⁾ Doba, po kterou jsou spisy u správního orgánu uloženy od okamžiku uzavření spisu (skartační lhůta), je v některých případech stanovena speciálními právními předpisy [např. § 154 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 9 odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)] a dále upřesněna spisovým a skartačním plánem veřejnoprávního původce.³⁵⁾ Po celou skartační lhůtu je spis uložen ve spisovně, kde podléhá speciálním pravidlům ochrany a nelze ani na jeho části aplikovat právo na výmaz.³⁶⁾

Správní řád opravňuje (§ 38) celou řadu subjektů do spisu nahlížet. Připomeňme ve stručnosti, že nejširší oprávnění nahlížet do spisu mají účastníci řízení a jejich zástupci, resp. podpůrci účastníků řízení. Další osoby mohou nahlížet, jestliže prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Do tohoto okruhu práv nepochybně náleží i právo na ochranu osobních údajů a jeví se proto vhodné, aby se dotčené osoby mohly k takové žádosti vyjádřit, byť jejich záporné stanovisko není bez dalšího důvodem k odmítnutí možnosti do spisu nahlédnout. Při úvaze o tom, zda je povolení zákonné bude třeba vycházet z ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení, podle něhož je tato podmínka splněna v případě, že zpracování je nutné pro účely oprávněných zájmů třetí strany.³⁷⁾ Současně se má přihlídnout k tomu, zda před těmito zájmy nemají přednost zájmy či základní práva a svobody subjektu údajů, která vyžadují ochranu osobních údajů.³⁸⁾

³³⁾ Blíže k pojmu veřejnoprávní původce viz KUNT, M., LECHNER, T.: Spisová služba. Praha: Leges, 2015, s. 84 a násl.

³⁴⁾ Ibid, s. 202 a násl.

³⁵⁾ Spisový a skartační plán vydává původce jako důležitou přílohu spisového řádu podle § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ Důležitost vyřazování spisů u správních úřadů až v rámci skartačních řízení je diskutována též v příspěvku LECHNER, T.: Spisová služba klíčem k dodržení GDPR. In: PÁNKOVÁ, K.: (ed.). Sborník 21. konference ISSS [online]. Praha: Triada, 2018, s. 26–29. ISBN 978-80-907164-0-7. Dostupné z: <http://www.issc.cz/archiv/2018/download/issc2018.pdf>.

³⁷⁾ Podle čl. 4 odst. 10 nařízení se třetí stranou rozumí fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který není subjektem údajů, správcem, zpracovatelem ani osobou přímo podléhající správci nebo zpracovateli, jež je oprávněna ke zpracování osobních údajů.

³⁸⁾ Výkladový problém zde může vyvolat dikce nařízení, podle níž se první pododstavec citovaného ustanovení netýká zpracování orgány veřejné moci při plnění jejich úkolů, konkrétně spojení „první pododstavec“ (v anglické verzi Point (f) of the first subparagraph shall not apply to processing carried out by public authorities in the performance of their tasks, ve verzi francouzské Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution

Závěr

Z analýzy obou předpisů lze učinit závěr, že implementace GDPR by neměla přinést pro aplikační praxi v oblasti správního řízení žádné významnější problémy a vlastně ani zásadnější nové otázky, které by si vyžádaly změnu zažitě správní praxe či judikatury, tím méně již novelizaci stávající úpravy. Jsme nicméně na samotném začátku a i zde platí známý výrok goethovského Mefista "Šedá, můj příteli, je všechna teorie a žití zlatý strom se zelená", takže bude třeba vyčkat, co toto žití v příštích letech přinese.

Shrnutí:

Článek se zabývá rozbořem dopadů právní úpravy ochrany osobních údajů v 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 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) na správní řízení. Pozornost je věnována zejména problematice zpracování osobních údajů při identifikaci dotčených osob, v souvislosti s podáním, doručováním, dokazováním a vedením spisu v návaznosti na povinnosti plynoucí též ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Autoři dovozují, že implementace obecného nařízení o ochraně osobních údajů by neměla přinést pro aplikační praxi v oblasti správního řízení žádné významnější problémy.

GDPR and the Administrative Procedure Code – summary:

The paper deals with an analysis of the impact of the Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) on administrative procedures. We discuss mainly processing of personal data connected with identification of the persons, applications, delivering, proving and keeping files, which is also concerned obligations arising from Act No. 499/2004 Coll., On Archiving and Records Management System. The authors deduce that the implementation of the General Data Protection Regulation should not lead to any major problems for the application practice in the field of administrative procedures.

de leurs missions), čímž se však rozumí první část věty, protože ta se nedělí na odstavce, z čehož plyne, že titul ke zpracování již je oprávněný zájem se nevztahuje na orgány veřejné moci, ale platí nepochybně pro třetí strany. Podle čl. 4 odst. 10 nařízení se třetí stranou rozumí fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který není subjektem údajů, správcem, zpracovatelem ani osobou přímo podléhající správci nebo zpracovateli, jež je oprávněna ke zpracování osobních údajů. Výkladový problém zde může vyvolat dikce nařízení, podle níž se první pododstavec citovaného ustanovení netýká zpracování orgány veřejné moci při plnění jejich úkolů, konkrétně spojený „první pododstavec“ (v anglické verzi Point (f) of the first subparagraph shall not apply to processing carried out by public authorities in the performance of their tasks, ve verzi francouzské Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions), čímž se však rozumí první část věty, protože ta se nedělí na odstavce, z čehož plyne, že titul ke zpracování již je oprávněný zájem se nevztahuje na orgány veřejné moci, ale platí nepochybně pro třetí strany.