



Zn. SPR-2298/10-22

ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů, jako odvolací orgán věcně a místně příslušný podle § 2, § 29 a § 32 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 10 a § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu takto:

Rozklad účastníka řízení, České republiky – Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1, IČ: 00022985, ze dne 15. července 2010, podaný proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů, zn. SPR-2298/10-15 ze dne 30. června 2010, kterým byla účastníku řízení jako správci osobních údajů dětí, žáků a studentů shromažďovaných dle § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti se zpracováním osobních údajů přibližně 1 400 000 dětí, žáků a studentů v rámci činnosti jím zřízeného Ústavu pro informace ve vzdělávání, za to, že od roku 2006 zpracovával osobní údaje zmíněných subjektů způsobem vedoucím k vytvoření časové řady vypovídající o jejich studijním životě, dále za to, že uchovával osobní údaje po celou dobu od jejich shromáždění, tj. po dobu delší než je doba nezbytná ke statistickému účelu jejich zpracování, a dále za to, že zpracovával citlivé údaje vypovídající o druhu zdravotního postižení, druhu dalšího zdravotního postižení a příznaku souběžného postižení více vadami přinejmenším 72 854 žáků základních škol a dalších dětí a studentů bez souhlasu subjektů údajů nebo jiného právními předpisy uznaného důvodu, tedy za porušení povinností stanovených § 5 odst. 1 písm. e), f) a § 9 zákona č. 101/2000 Sb., a tudíž za spáchání správních deliktů podle § 45 odst. 1 písm. c), d), a e) zákona č. 101/2000 Sb., v souladu s ustanovením § 45 odst. 3 uvedeného zákona uložena pokuta ve výši 800.000 Kč a dále podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení v paušální částce 1.000 Kč, **se zamítá.**

Odůvodnění

Správní řízení pro podezření ze spáchání správních deliktů podle § 45 odst. 1 písm. c), d), a e) zákona č. 101/2000 Sb. v souvislosti se zpracováním osobních údajů dětí, žáků a studentů způsobem vedoucím k vytvoření časové řady vypovídající o studijním životě subjektů údajů a uchováváním osobních údajů po celou dobu od jejich shromáždění, tj. po dobu delší než je doba nezbytná ke

statistickému účelu jejich zpracování, a dále v souvislosti se zpracováváním citlivých údajů vypovídajících o druhu zdravotního postižení, druhu dalšího zdravotního postižení a příznaku souběžného postižení více vadami bez souhlasu subjektů údajů nebo jiného právními předpisy uznaného důvodu, bylo zahájeno oznámením Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), které bylo účastníku řízení, České republice – Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1, IČ: 00022985 (dále jen „účastník řízení“), doručeno dne 9. dubna 2010. Podkladem pro zahájení správního řízení byl kontrolní protokol, zn. INSP1-0690/09-21 ze dne 3. prosince 2009 (dále jen „Protokol“), pořízený inspektorkou Úřadu RNDr. Kamilou Bendovou, CSc., resp. podklady Protokolu shromážděné v rámci kontroly provedené u účastníka řízení ve dnech 5. února 2009 až 30. listopadu 2009, spolu s rozhodnutím předsedy Úřadu o námitkách proti Protokolu, tj. rozhodnutím zn. INSP1-0690/09-24 ze dne 19. března 2010.

K oznámení o zahájení správního řízení obdržel správní orgán prvního stupně dne 28. května 2010 vyjádření účastníka řízení. Účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že s částí Protokolu i po částečné úpravě jeho obsahu rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 19. března 2010 stále nesouhlasí. K rozhodnutí předsedy o námitkách proti Protokolu pak účastník řízení poznamenal, že má za to, že je založeno na nesprávném výkladu práva. Dle jeho mínění v případě, kdy existuje závažná pochybnost o souladu rozhodnutí předsedy Úřadu o námitkách proti Protokolu s právním předpisem, je nutno vzetí Protokolu za základ rozhodnutí o uložení správní sankce považovat za ryze formální. Účastník řízení se zde také dovolával zásad činnosti správních orgánů, zejména pak ustanovení § 3, § 4 odst. 4 a § 6 odst. 2 správního řádu. Dále ve svém podání účastník řízení zmínil dle jeho názoru nekorektní volbu výrazů v Protokole (zejména pojem „centrální matrice“) a namítl, že Úřad soustavně redukuje interpretaci oprávnění sdružovat osobní údaje podle § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, jen na statistické účely, ačkoli zákon hovoří i o sdružování údajů k plnění dalších povinností jím uložených. Účastník řízení se rovněž ohradil proti kontrolnímu závěru, že zpracovává osobní údaje v rozporu s jejich účelem, a že v řízení o kontrole nespécifikoval povinnosti, které jej k tomu opravňují. Podle účastníka řízení rozhodnutí předsedy Úřadu o námitkách proti Protokolu představuje závažný zásah do jeho kompetence. Účastník řízení zdůraznil, že předmětné zpracování osobních údajů je nezbytné pro mapování průchodnosti vzdělávací soustavy a i pro úkoly v oblasti její celkové analýzy a tvorby koncepce, a že nemá žádný zájem na sledování vzdělávací dráhy konkrétních jednotlivců. Současně účastník řízení navrhl přerušování řízení do doby vydání soudního rozhodnutí ve věci žaloby, kterou podal proti Protokolu, a odkázal na aplikaci liberačního ustanovení dle § 46 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., které se na tento případ dle jeho názoru vztahuje.

Na základě podkladů shromážděných v rámci správního řízení vydal správní orgán prvního stupně dne 30. června 2010 rozhodnutí zn. SPR-2298/10-15, v němž dospěl k závěru, že účastník řízení prostřednictvím Ústavu pro informace ve vzdělávání, jakožto příspěvkové organizace řízené přímo účastníkem řízení, shromažďuje od roku 2006 osobní údaje dětí, žáků a studentů v jedné souhrnné databázi (dále jen „Databáze“). V Databázi jsou obsaženy osobní údaje dětí, žáků a studentů základních škol, středních škol, konzervatoří a vyšších odborných škol, a také citlivé údaje žáků se speciálními vzdělávacími potřebami při uvedených typech škol

(konkrétně informace o druhu zdravotního postižení). Osobní údaje jsou v Databázi uchovávány po dobu celého studia subjektů údajů, minimálně tedy po dobu 9 - 13 let. Zpracovávané osobní údaje nejsou účinně anonymizovány, neboť účastník řízení pouze zakóduje rodné číslo jednostranným algoritmem, přičemž kódování je pokaždé stejné. Tímto postupem jsou do Databáze každoročně přidávány další údaje, které jsou přiřazovány ke konkrétním subjektům údajů. V Databázi jsou navíc vedeny další identifikační i popisné osobní údaje týkající se daného žáka či studenta. Do Databáze jsou dle spisového materiálu předávány jak údaje o pořízení zápisu (jméno a příjmení autora zápisu, jeho telefon a e-mailová adresa, identifikátor zápisu a datum vytvoření, IZO školy), tak údaje o konkrétním žákovi (rodné číslo, pohlaví, rok a měsíc narození, státní občanství, kód obce trvalého pobytu žáka, okres trvalého pobytu žáka, předchozí vzdělávání, datum a kód zahájení školní docházky, datum a kód ukončení docházky do školy, počet let splněné povinné školní docházky, ročník, příznak vzdělávání, opakování ročníku, stupeň školy, identifikace třídy, způsob plnění povinné školní docházky, vyučovací jazyky, včetně příznaku, zda jde o výuku jazyka jako povinného nebo nepovinného předmětu, počet předmětů a hodin, které vyučují cizí jazyky, financování žáka – požadavek na zvýšené výdaje pro žáka, kód oboru, délka vzdělávacího programu, kód změny, datum uskutečnění změny, kontrolní rozlišení, zda jde o větu u absolventa školy, o žákovi, či žákovi, který odešel na jinou školu, začátek platnosti věty, konec platnosti věty). V případě předávání dat o žácích se speciálními potřebami je struktura dat stejná. Pouze místo rodného čísla je uveden jednoznačný identifikační kód žáka určený školou. Dále jsou vyplněny položky: druh zdravotního postižení, druh dalšího zdravotního postižení a příznak souběžného postižení více vadami. Osobní údaje žáka se speciálními vzdělávacími potřebami jsou tedy předávány dvakrát, jednou pod rodným číslem, podruhé pod jednoznačným identifikátorem. Obdobná struktura dat je předávána i středními školami, konzervatořemi a vyššími odbornými školami ve vztahu k jejich studentům, resp. studentům se speciálními vzdělávacími potřebami.

Zjištěný skutkový stav následně správní orgán prvního stupně vyhodnotil tak, že účastník řízení je ve smyslu § 4 písm. j) zákona č. 101/2000 Sb. správcem osobních údajů zpracovávaných v Databázi, a že shromažďované údaje odpovídají definici osobního údaje, resp. citlivého údaje podle § 4 písm. a) a b) uvedeného zákona. V této souvislosti správní orgán prvního stupně konstatoval, že ačkoli Databáze přímo neobsahuje rodná čísla žáků a studentů, informace zde obsažené lze přiřadit ke konkrétní osobě, neboť účastník řízení disponuje současně i původními soubory, která tento identifikátor obsahují, a je mu znám princip kódování rodných čísel. Správní orgán prvního stupně rovněž uvedl, že podle § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. lze zpracovávat osobní údaje jen pro statistické účely a plnění dalších povinností, přičemž sám účastník řízení konstatuje, že si k těmto dalším právním povinnostem vystačí se statistickými údaji. Správní orgán prvního stupně s odkazem na zákon č. 85/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, dovodil, že vytvořením agregovaných (statistických) dat je naplněn účel zpracování osobních údajů dle § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., a tedy že tvorba časových řad (tj. další uchovávání osobních údajů v Databázi) již představuje jiný účel, ke kterému však účastník řízení nedisponuje právním titulem. Další povinnosti účastníka řízení, které by bylo nutno plnit tímto způsobem (tj. zpracováním osobních údajů ve zjištěném rozsahu v Databázi), správní orgán prvního stupně neshledal. Účastník řízení proto dle správního orgánu prvního stupně postupuje v rozporu s povinností stanovenou v § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb.

Dobu, po kterou jsou osobní údaje v Databázi uchovávány (která představuje celou dobu běžného trvání vzdělávacího programu, tj. 9 až 13 let) vyhodnotil správní orgán prvního stupně jako odporující požadavkům § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. Dobou nezbytnou pro naplnění účelu zpracování osobních údajů stanoveného v § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. je nutno rozumět dobu potřebnou k vytvoření statistických dat, což je dle názoru správního orgánu prvního stupně doba v délce maximálně 1 roku.

Správní orgán prvního stupně posuzoval dále také to, že předmětem zpracování byly i citlivé údaje podle § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb. (druh zdravotního postižení a příznak dalšího zdravotního postižení), přičemž konstatoval, že oba soubory, které účastník řízení obdrží (jeden s rodným číslem bez citlivých údajů a jeden s jiným jedinečným identifikátorem a s citlivými údaji) je možné propojit, tj. přiřadit citlivý údaj ke konkrétní osobě. Účastník řízení tak zpracovával citlivé údaje žáků a studentů, ačkoli mu pro takové zpracování nesvědčil žádný z právních titulů dle § 9 zákona č. 101/2000 Sb.

Správní orgán prvního stupně se následně detailně zabýval námitkami účastníka řízení uplatněnými ve výše uvedeném vyjádření, přičemž mimo jiné konstatoval, že je nutno odlišovat správní a kontrolní řízení, která spolu souvisí pouze co do získání podkladů, nikoli však již při jejich právním vyhodnocení. Dále odkázal na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a judikaturu Evropského soudního dvora, jakožto na východiska právní úpravy obsažené v zákoně č. 101/2000 Sb. a podklady pro jeho závěr, že § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. nelze považovat za dostatečné zákonné zmocnění ke zpracování osobních údajů zjištěným způsobem, tj. tvorbou časových řad umožňujících sledování průběhu studia konkrétního jednotlivce.

Návrh účastníka řízení na přerušování řízení neshledal správní orgán prvního stupně za důvodný s odkazem na zmíněné oddělení správních a kontrolních činností, na možnost uplatnění správní žaloby i vůči rozhodnutí ve správním řízení a také na běh objektivních odpovědnostních lhůt. K otázce uplatnění liberačního důvodu dle § 46 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. správní orgán prvního stupně uvedl, že na straně účastníka řízení snahu o vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti neshledal.

Při úvaze o výši sankce vycházel správní orgán prvního stupně z toho, že účastník řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny svévolně rozšířil své zákonem stanovené kompetence, že se předmětné zpracování osobních údajů týkalo značného počtu subjektů údajů a zahrnovalo i citlivé údaje, a že účastník řízení spáchal více správních deliktů.

Rozhodnutí bylo účastníku řízení doručeno dne 30. června 2010. Dne 15. července 2010 byl do datové schránky Úřadu dodán rozklad účastníka řízení proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

V rozkladu účastník řízení odkazuje na svá vyjádření v předmětném správním řízení, na obsah žaloby proti rozhodnutí o námitkách a na námítky proti Protokolu. Dle

názoru účastníka řízení správní orgán prvního stupně dostatečně nevypořádal jeho námítky a neprokázal skutkový stav.

Účastník řízení v rozkladu konkrétně uvádí, že neměl v úmyslu vytvářet časové řady žáka nebo sledovat studijní život každého žáka a konstatuje, že tvorba časových řad je metodou, která má zajistit přiřazení informací ke konkrétnímu subjektu údajů, aniž by tento musel být identifikován. Účastník řízení dle svého tvrzení nemá zájem na sledování vzdělávací dráhy jednotlivců, přičemž kódování rodného čísla považuje v tomto směru za účinné opatření k ochraně osobních údajů. Dále účastník řízení uvádí, že statistický účel zpracování osobních údajů vyplývající ze zákonného zmocnění v § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. je dlouhodobějšího charakteru, tj. není nutné ho splnit agregací dat okamžitě po jejich shromáždění, resp. do 1 roku od shromáždění dat. Naopak dle názoru účastníka řízení § 2 písm. f) zákona č. 89/1995 Sb. nevylučuje shromažďování osobních údajů za účelem tvorby agregovaných údajů po delší dobu. Redukci statistických účelů na jednorázové, výroční zpracování považuje účastník řízení za nepodloženou, neboť citované ustanovení dle jeho mínění neobsahuje časové kritérium tvorby statistických informací.

Účastník řízení dále namítá, že pomocí shromážděných osobních údajů plní i další povinnosti stanovené mu zákonem č. 561/2004 Sb., a že jeho tvrzení o tom, že k naplnění těchto povinností potřebuje statistická data, nelze vykládat tak, že jsou taková data dostačující.

Účastník řízení v rozkladu dále konstatuje, že argumentace správního orgánu prvního stupně v napadeném rozhodnutí vede k nehospodárnému závěru, že by účastník řízení měl naráz vytvářet množství výstupů pokrývajících možné budoucí otázky, které se však v budoucnu mohou ukázat jako nepotřebné, resp. nepokrývající budoucí nepředvídatelná zadání. Účastník řízení v podaném rozkladu dále uvádí, že tvorba časových řad není samotným účelem zpracování osobních údajů, ale nezbytným východiskem pro tvorbu statistik, tzn. je součástí statistických procesů. Dále označuje za nesprávné a nepodložené tvrzení správního orgánu prvního stupně, že k plnění všech zákonných povinností postačí anonymní údaje.

K porušení § 9 zákona č. 101/2000 Sb. účastník řízení namítá, že se správní orgán prvního stupně nezabýval tím, v kolika případech a za jakých podmínek došlo k propojení údajů žáků s informacemi o zdravotním postižení. Dohledatelnost konkrétních žáků se zdravotním postižením je dle účastníka řízení závislá na velikosti školy a dalších parametrech. V této souvislosti účastník řízení dále namítá absenci důkazů ohledně obtížnosti propojení datových souborů a ohrazuje se proti posouzení zpracování citlivých údajů jako přitěžující okolnosti při stanovení výše pokuty.

K otázce předvídatelnosti právních norem účastník řízení uvádí, že pasivní povinnost subjektů údajů strpět zpracování osobních údajů zjištěným způsobem (tj. tvorbou časových řad a uchováváním osobních údajů v Databázi až po dobu 30 let) je dostatečně určitá a předvídatelná s odkazem na § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. a prováděcí vyhlášku č. 364/2005 Sb., o vedení dokumentace škol a školských zařízení a školní matriky a o předávání údajů z dokumentace škol a školských zařízení a ze školní matriky (vyhláška o dokumentaci škol a školských zařízení).

Účastník řízení rovněž nesouhlasí s vyjádřením správního orgánu prvního stupně, ve kterém se konstatuje, že ve vztahu k jiným právním povinnostem ve smyslu § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., které účastník řízení dovozuje ze svých kompetencí a povinností podle zmíněného předpisu, resp. dokonce podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, by takovýto odkaz zakládal oprávnění zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů pouze v případě, kdy by stanovoval jednoznačný účel zpracování a rozsah zpracovávaných údajů; ad absurdum by bylo možné argumentovat, že za účelem ochrany osobních údajů, která je v kompetenci správního orgánu (Úřadu pro ochranu osobních údajů), by tento měl zpracovávat veškeré osobní údaje, jejichž zpracování probíhá na území České republiky (tj. osobní údaje ze všech smluv, ze všech úředních evidencí, apod.), aby tak mohl řádně plnit své povinnosti; ministerstvo zdravotnictví by zase mělo zpracovávat osobní údaje všech nemocných, atd.

Účastník řízení dále uvádí, že správní orgán prvního stupně nedůvodně zobecňuje, resp. zvyšuje rozsah dotčených subjektů údajů a namítá nepřiměřenou výši uložené pokuty. Závěrem svého rozkladu účastník řízení argumentuje, že došlo k zániku odpovědnosti za správní delikt, jelikož Úřadu bylo již od roku 2007 známo, jakým způsobem účastník řízení se soubory osobních údajů nakládá, neboť předkládal své připomínky k návrhům novel vyhlášky č. 346/2005 Sb., v nichž mj. napadal vytvoření centralizované databáze.

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

Odvolací orgán předně konstatuje, že se ztotožňuje se závěry správního orgánu prvního stupně v tom, že v Databázi jsou zpracovávány nikoli statistické, tj. anonymizované, ale osobní a citlivé údaje odpovídající definicím uvedeným v § 4 písm. a) a b) zákona č. 101/2000 Sb. Uvedený závěr dostatečně zdůvodnil již správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí, když poukázal na stále stejný způsob kódování rodného čísla. Výsledkem takového procesu je, že součástí dat zpracovávaných v Databázi (v rámci tzv. časových řad) sice není rodné číslo, avšak se znalostí mechanismu kódování jej lze v každém případě opět zjistit. Účastník řízení tak de facto zpracovává údaje v Databázi pod jedinečným identifikátorem, byť jiným než je rodné číslo, a je schopen tyto informace přiřadit ke konkrétní osobě. Ostatně takové přiřazení je nezbytným předpokladem posuzované činnosti účastníka řízení – tj. vytváření časových řad, kdy i sám účastník řízení uvádí, že aktuální informace přiřazuje vždy ke konkrétnímu subjektu údajů. Účastník řízení je proto ve vztahu ke zpracování osobních údajů v Databázi v roli správce osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zákona č. 101/2000 Sb. a jako takový nese odpovědnost za plnění povinností stanovených tímto zákonem. V případě, kdy by byly podmínky zpracování osobních údajů (např. struktura dat nebo délka jejich uchování) blíže upraveny zvláštním právním předpisem, uplatnila by se nejprve tato zvláštní úprava a zákon č. 101/2000 Sb. až subsidiárně. Odvolací orgán nicméně neshledal, že by zákon č. 561/2004 Sb. anebo jiný relevantní právní předpis blíže upravoval podmínky pro zpracování osobních údajů v Databázi – posuzovaná činnost účastníka řízení se tak řídí přímo zákonem č. 101/2000 Sb., přičemž k výkladu a aplikaci jeho jednotlivých ustanovení (včetně neurčitých právních pojmů) je Úřad nepochybně plně kompetentní.

Odvolací orgán dále konstatuje, že se ztotožňuje i se způsobem, jakým správní orgán prvního stupně vypořádal námitky účastníka řízení uplatněné v jeho vyjádření k předmětu tohoto správního řízení, přičemž toto vypořádání považuje za dostatečné. Co se týče obsahu žaloby podané účastníkem řízení proti rozhodnutí předsedy Úřadu o námitkách proti Protokolu, resp. obsahu námitek proti Protokolu, odvolací orgán je toho názoru, že účastník řízení v těchto svých podáních uvádí tytéž argumenty, jaké uplatnil ve zmíněném vyjádření k předmětu správního řízení, resp. v rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

K tvrzení účastníka řízení, že neměl v úmyslu sledovat studijní život každého žáka, odvolací orgán uvádí, že takový úmysl není znakem skutkové podstaty žádného ze správních deliktů, za které byla účastníku řízení uložena pokuta. Ze spisového materiálu je nicméně zřejmé, že shromážděné údaje tuto činnost umožňují. Účastník řízení tím, že k údajům shromážděným ke konkrétním osobám v minulých letech každoročně připojuje aktuální informace, zcela nepochybně získává zdroj informací (Databázi) o průběhu studijního života dané osoby. Jak bylo uvedeno výše, skutečnost, že rodná čísla žáků a studentů (pod kterými jsou údaje účastníku řízení předávány) jsou kódována vždy stejným způsobem, vede pouze k tomu, že osobní údaje jsou v Databázi shromažďovány pod jiným jedinečným identifikátorem, který je však účastník řízení (na základě znalosti mechanismu kódování) schopen kdykoli opět spojit s rodným číslem. V této souvislosti je také nutno zdůraznit, že jsou shromažďovány i další identifikační údaje žáků a studentů a současně velký rozsah údajů vypovídajících o průběhu studia – odvolací orgán je proto přesvědčen, že takový soubor informací lze přiřadit ke konkrétním osobám i bez existence jedinečných identifikátorů (kombinace identifikačních údajů jako je datum narození, místo trvalého pobytu a detailních informací o podobě studia bude v naprosté většině případů sama o sobě jedinečná). Shromáždění informací umožňujících sledování individuální studijní dráhy přitom není předvídáno žádným právním předpisem. Ostatně samo tvrzení účastníka řízení, že individuální dráhu žáků a studentů sledovat nepotřebuje, vede jednoznačně k závěru, že zde není naplněn požadavek nezbytnosti, jakožto základního principu ochrany osobních údajů pozitivně vyjádřený v rámci zákona č. 101/2000 Sb. Nejsou-li osobní údaje pro činnost správce potřebné, nesmějí být vůbec zpracovávány.

Podle odvolacího orgánu nelze akceptovat ani argumentaci účastníka řízení, že statistický účel je dlouhodobějšího charakteru, tj. není nutné ho splnit agregací dat okamžitě po jejich shromáždění, a že § 2 písm. f) zákona č. 89/1995 Sb. nevylučuje shromažďování osobních údajů za účelem tvorby agregovaných údajů po delší dobu. K tomuto odvolací orgán dovodil, že zvláštní právní předpisy neupravují lhůtu, po kterou by mohl účastník řízení údaje uchovávat, a platí tedy ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., dle kterého lze osobní údaje uchovávat pouze po dobu nezbytnou k naplnění účelu. Účastník řízení je tedy povinen vytvořit statistická (agregovaná) data v co nejkratší době poté, co obdrží podklady. Při aplikaci této povinnosti na daný případ a výkladem neurčitého pojmu „nezbytný“ dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že za dobu nezbytnou pro vytvoření statistických (tj. skutečně anonymních) informací nelze považovat dobu delší než 1 rok, což je doba, ve které účastník řízení obdrží další, aktuální informace. Odvolací orgán je nicméně přesvědčen, že k vytvoření statistických dat musí ve skutečnosti postačovat doba výrazně kratší. Odvolací orgán se ztotožňuje s využitím odkazu na definice obsažené v zákoně č. 85/1995 Sb. a konstatuje, že argumentaci účastníka řízení

v tomto směru považuje za zcela účelovou, neboť její přijetí by vedlo k závěru, že ačkoli je správce výslovně odkázán na využití statistických (tj. *per definitionem* anonymních) údajů, může si po neomezenou dobu ponechat údaje osobní s tím, že statistická data vytvoří teprve někdy v budoucnu. Takový výklad je v přímém rozporu s požadavky stanovenými v § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb.

Obdobně jako správní orgán prvního stupně nemůže ani odvolací orgán přijmout tvrzení účastníka řízení, že pomocí shromážděných osobních údajů plní i další povinnosti stanovené mu zákonem č. 561/2004 Sb. V uvedeném zákoně, ani v žádném jiném relevantním právním předpise, nejsou účastníku řízení stanoveny takové povinnosti, které by mohl plnit pouze na základě zpracování osobních údajů zjištěným způsobem (tj. tvorbou časových řad v Databázi). Blanketní odkaz obsažený v § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. nelze za takové zákonné zmocnění pro zpracování osobních údajů považovat. Současně odvolací orgán konstatuje, že zejména v případě, kdy je právní povinnost správce osobních údajů vyjádřena pouze obecně anebo je vymezen toliko sledovaný cíl (tj. bez výslovného zakotvení rozsahu a formy zpracování osobních údajů), konečné posouzení toho, zda jsou pro plnění takové povinnosti nezbytné osobní údaje či nikoli, přísluší Úřadu, ne správci osobních údajů (v tomto případě účastníku řízení). Ostatně ani účastník řízení neodkazuje na žádná konkrétní zákonná ustanovení, z nichž by mu vyplývaly povinnosti, které by nemohl realizovat jinak, než zpracováním osobních údajů tak, jak jej provádí pomocí Databáze.

Odvolací orgán dále odmítá tvrzení účastníka řízení, že argumentace Úřadu směřuje k nehospodárnému závěru, že by účastník řízení měl vytvářet množství výstupů pokrývajících možné budoucí otázky. Úřad netvrdí, že účastník řízení má ihned vytvořit konkrétní statistické výstupy, nýbrž v souladu s § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. konstatuje, že shromážděné osobní údaje má v co nejkratší lhůtě anonymizovat. Takové údaje pak může kdykoli využít k tvorbě dalších potřebných statistik a výstupů. Jakkoli oprávněná domněnka, že se v budoucnu může vyskytnout otázka, kterou nebude možné na základě uchovávaných statistických dat zodpovědět, neopravňuje dle odvolacího orgánu účastníka řízení k tomu, aby na místo statistických dat uchovával údaje osobní, tzn. data podléhající regulaci dle zákona č. 101/2000 Sb. K takovému postupu schází účastníku řízení právní titul, tj. konkrétní právními přepisy uznaný důvod.

K dalšímu tvrzení účastníka řízení, tj. že tvorba časových řad není sama o sobě účelem zpracování, ale součástí statistických procesů, odvolací orgán odkazuje na závěry správního orgánu prvního stupně uvedené na stránce 6 a 9 napadeného rozhodnutí. Zde dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že účelem posuzovaného zpracování osobních údajů je sledování průchodnosti systému, tvorba koncepcí a analýz atd. Tento závěr odpovídá obsahu spisového materiálu (včetně tvrzení účastníka řízení v jeho vyjádření i v rozkladu) a odvolací orgán se proto s takto určeným účelem zpracování plně ztotožňuje. Úřad nepopírá, že by tvorba časových řad nebyla prostředkem k naplnění tohoto účelu, ale konstatuje, že k realizaci sledování průchodnosti systému nebo pro tvorbu koncepcí a analýz není nezbytné zpracování osobních údajů ve formě zmíněných časových řad, tj. informací přiřaditelných ke konkrétním fyzickým osobám, resp. že pro takové zpracování osobních údajů účastník řízení nedisponuje žádným právním titulem (zejména zákonným zmocněním).

Rovněž podle odvolacího orgánu neobstojí argumentace účastníka řízení, dle které je tvrzení správního orgánu prvního stupně, že k plnění všech zákonných povinností postačí anonymní údaje, nepodložené. Jak bylo uvedeno shora, uchovávání osobních údajů v původní podobě nelze zahrnout pod statistické procesy; tento závěr vyplývá z výkladu § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., § 5 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 101/2000 Sb., resp. z absence konkrétního zmocnění účastníka řízení uchovávat a dále zpracovávat shromážděné osobní údaje. Úvahy správního orgánu prvního stupně jsou pak dle odvolacího orgánu dostatečně určité a zdůvodněné.

Podle účastníka řízení se dále Úřad nezabýval tím, v kolika případech a za jakých podmínek došlo k propojení údajů žáků s informacemi o zdravotním postižení. K tomu odvolací orgán konstatuje, že spojení souborů je možné v každém případě, neboť oba soubory má v držení účastník řízení a zná způsob kódování rodného čísla. Tento fakt potom nezbytně vede k závěru, že účastník řízení zpracovává vedle osobních také citlivé údaje žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. S ohledem na definici osobního údaje dle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., která se použije i pro podmnožinu údajů citlivých, jež jsou blíže vymezeny v § 4 písm. b) tohoto zákona, není podstatné, zda a v kolika případech účastník řízení oba soubory skutečně propojil, ale to, že takovou možnost nepochybně má, a to ve vztahu ke všem takovým žákům a studentům. Podle odvolacího orgánu je s ohledem na citlivý charakter údaje hodnocení této skutečnosti jako přitěžující zcela na místě. V této souvislosti odvolací orgán odkazuje na přímý zákaz zpracování (sdružování) citlivých údajů vypovídajících o zdravotním stavu žáků a studentů, zakotvený v § 28 odst. 5 zákona 561/2004 Sb., který účastník řízení zvoleným postupem de facto obchází.

K tvrzení účastníka řízení, že pasivní povinnost subjektů údajů strpět zpracování osobních údajů ve zjištěné formě a rozsahu je dostatečně určitá a předvídatelná s odkazem na § 28 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb. a prováděcí vyhlášku č. 364/2005 Sb. odvolací orgán uvádí, že povinnost strpět zásah do soukromí je možné stanovit pouze dostatečně určitou a předvídatelnou právní normou o síle zákona, nepostačí podzákonný předpis. Toto platí zejména u orgánů státní moci s ohledem na ústavní princip umožňující uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem. K otázce opodstatněnosti zásahu do soukromí v podobě zpracování osobních údajů a k nezbytnosti dostatečně určitého zákonného zmocnění se vyjádřil již správní orgán prvního stupně, když poukázal na požadavky Listiny a Úmluvy. Odvolací orgán se s názory správního orgánu prvního stupně ztotožňuje. Na podporu tohoto názoru dále uvádí, že příslušné prováděcí vyhlášky obvykle vydává přímo státní orgán, který má být v pozici správce osobních údajů – bez jednoznačného zákonného zmocnění a vymezení alespoň základních parametrů předvídaného zpracování osobních údajů pak nepochybně hrozí situace, kdy tento orgán upraví prováděcí předpis tak, aby odpovídal jeho výkladu zákona, resp. jeho představě o nezbytnosti, aniž by současně respektoval omezení vyplývající ze zákona č. 101/2000 Sb. Úřad tak ve své praxi ve vztahu ke zpracování osobních údajů orgány státní správy důsledně trvá na co nejkonkrétnějším vymezení oprávnění ke zpracování osobních údajů přímo v zákoně, neboť nepovažuje za akceptovatelné (a v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů), aby vágní ustanovení zákona, jehož naplnění je možné i prostřednictvím anonymních dat, konkretizoval

podzákoný předpis způsobem, který představuje zásah do práv chráněných zákonem č. 101/2000 Sb.

Tím, že Úřad aplikuje požadavky zákona č. 101/2000 Sb. na situaci zjištěnou u účastníka řízení, plní své zákonem svěřené kompetence. Jestliže Úřad dospěl při této své činnosti k závěru, že účastník řízení zpracovává osobní údaje v rozporu se zmíněným zákonem, nepochybně tím nemůže zasahovat do kompetencí účastníka řízení. Úřad v obecné rovině nepopírá, že účastník řízení je v některých případech oprávněn, resp. povinen realizovat své povinnosti i prostřednictvím zpracování osobních údajů. V situaci, kdy účastník řízení své zákonné zmocnění překročí, je však plně na místě, aby Úřad tento stav konstatoval a v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb. sankcionoval. Takový postup nelze vykládat jako zásah do kompetencí účastníka řízení, neboť žádné kompetence zpracovávat osobní údaje ve zjištěném rozsahu a zjištěným způsobem účastníku řízení nepřísluší.

Účastník řízení dále zpochybňuje argument „ad absurdum“, který použil správní orgán prvního stupně k ilustraci svých závěrů. Odvolací orgán na tomto místě odkazuje na fakt, že právě s ohledem na zjevnou nadsázku je případ Úřadu označen za argument „ad absurdum“, a konstatuje, že v napadeném rozhodnutí byl uveden i příklad Ministerstva zdravotnictví. Oba případy je nutno chápat především jako prostředek k přiblížení či dokreslení úvah správního orgánu prvního stupně, přičemž odvolací orgán nespatřuje na jejich použití nic závadného.

Podle účastníka řízení Úřad také zobecňuje, resp. zvyšuje rozsah dotčených subjektů údajů. Odvolací orgán má za to, že správní orgán prvního stupně dostatečně zdůvodnil, z jakých údajů vycházel (tj. z údajů, které byly zveřejňovány účastníkem řízení), a že neměl důvod pochybovat o správnosti těchto údajů. Odvolací orgán dále konstatuje, že počet osobních údajů není znakem skutkové podstaty žádného ze správních deliktů, který je účastníku řízení kladen za vinu. Počet dotčených subjektů údajů je hodnocen až jako kritérium závažnosti následku protiprávního jednání účastníka řízení při úvaze o výši sankce, kdy je dle názoru odvolacího orgánu (i s ohledem na rozsah a dobu trvání posuzovaného jednání) určité zobecnění možné. Úřad rovněž netvrdí, že uvedený počet subjektů byl jednáním účastníka řízení dotčen po celou dobu předmětného zpracování. Uložená pokuta není stanovena „jednotkově“ za každého žáka či studenta, ale kromě dalších aspektů odráží i fakt, že nezákonné jednání účastníka řízení se dotýkalo řádově stovek tisíců subjektů údajů.

K výši uložené pokuty odvolací orgán dále uvádí, že pokuta byla ze strany správního orgánu prvního stupně zcela jasně odůvodněna, a to nikoliv pouze počtem dotčených subjektů, ale také s ohledem na spáchání více správních deliktů, charakter osobních údajů (tj. zpracování citlivých dat, které podléhá zpřísněnému režimu) a na dobu trvání protiprávního stavu. Současně byla zohledněna i skutečnost, že se doposud neprokázalo další zneužití protiprávně zpracovávaných a uchovávaných osobních údajů. Podle odvolacího orgánu výše pokuty odpovídá závažnosti deliktů. Odvolací orgán je toho názoru, že postup, kdy státní orgán svévolně rozšíří své zákonem stanovené kompetence a provádí zpracování osobních a citlivých údajů přesahující zákonné zmocnění, je v příkrém rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny, a také v rozporu s ústavně garantovaným právem na ochranu soukromí a osobních údajů vyjádřeným v čl. 10 odst. 3 Listiny. Uplatnění státní moci

ke zřízení a provozu centrální evidence, v níž jsou bez dostatečné opory v zákoně sdružovány a uchovávány osobní údaje v tak rozsáhlém množství jako v tomto případě, je nutno hodnotit jako velmi závažné porušení ústavního pořádku a zákona č. 101/2000 Sb., které má zásadní dopad do práv všech dotčených osob (žáků a studentů).

K argumentaci účastníka řízení ve vztahu k zániku odpovědnosti za spáchané správní delikty odvolací orgán uvádí, že vědomost o správním deliktu nelze dovozovat z toho, že Úřad v legislativním procesu uplatnil připomínky k novele vyhlášky – v této fázi není ani zřejmé, v jaké podobě bude novela přijata, tj. jak bude účastník řízení v budoucnosti skutečně postupovat. Nicméně v této souvislosti má odvolací orgán za vhodné zdůraznit zejména fakt, že se zde jedná o správní delikty trvající, v jejichž případě subjektivní lhůta počíná běžet až ukončením protiprávního stavu. Z právě uvedených důvodů k zániku odpovědnosti účastníka řízení nedošlo.

Odvolací orgán tak k věci souhrnně konstatuje, že považuje závěry správního orgánu prvního stupně za správné a ztotožňuje se s jím podaným právním hodnocením jednání účastníka řízení, neboť dle jeho názoru je třeba jednání účastníka řízení posuzovat jako porušení ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) a f) a ustanovení § 9 zákona č. 101/2000 Sb. Dle odvolacího orgánu je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spolu s uloženou sankcí řádně, dostatečně a srozumitelně odůvodněno.

S ohledem na výše uvedené rozhodl odvolací orgán tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze odvolat.

Praha 1. listopadu 2010

otisk úředního razítka

RNDr. Igor Němec, v. r.
předseda

Za správnost vyhotovení:
Martina Junková