



Adaptační zákon k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 101/2000
Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých
zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk
131), s právem EU



Informační podklad č. 0131
květen 2018
autor: Radek Píša

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Adaptační zákon k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)	Typ řady: online
Autor: Píša, R.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0131	První vydání řady: říjen 1998
Datum: květen 2018	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: GDPR; veřejný subjekt; osobní údaje	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 131), s právem EU

Úvod:

Cílem tisku 131 je podle důvodové zprávy dosáhnout provizorní adaptace Obecného nařízení o ochraně osobních údajů („GDPR“), protože ke dni použitelnosti GDPR (25. května 2018) nebude platit vládní návrh adaptačního zákona (sněmovní tisky 138 a 139).

Tisk 131 proto navrhuje provizorně vyřešit dva nejdiskutovanější okruhy otázek spojené s aplikací GDPR. První se týká povinnosti veřejných subjektů zřídit tzv. pověřence pro ochranu osobních údajů podle čl. 37 odst. 1 písm. a) GDPR. Bod 1 návrhu tak za účelem **omezení počtu subjektů s pověřenci** obsahuje definici pojmu veřejný subjekt výhradně pro účely tohoto ustanovení GDPR tak, že jde o orgán zřízený zákonem, který plní zákonem stanovené úkoly ve veřejném zájmu. Jinými slovy se poslanecký návrh pokouší především o **vyloučení** škol a podobných subjektů z definice veřejného subjektu, aby nemusely zřizovat pověřence.

Druhým potenciálně problematickým okruhem otázek, na něž se zaměřil předkládaný návrh zákona, je značný rozsah sankcí podle GDPR. Nařízení přitom členským státům umožňuje v čl. 83 odst. 7, aby omezily či vyloučily ukládání sankcí za porušení GDPR spáchané orgány veřejné moci či veřejnými subjekty. Podle informací získaných v rámci meziparlamentní spolupráce Parlamentním institutem tuto možnost využilo nebo se bezprostředně chystá využít nejméně 7 členských zemí. Bod dva návrhu nicméně jde nad rámec využití této možnosti a pro účely čl. 83 odst. 7 zavádí **rozšiřující** definici veřejného subjektu, zahrnující také neziskové subjekty.

Stanovisko PI:

Všechna nařízení včetně GDPR mají podle článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie obecnou působnost, jsou závazná a přímo použitelná ve všech členských státech. Zásadní přizpůsobení či další extenzivní výklad pojmů používaných v nařízení je přitom bez zvláštního zmocnění v rozporu s přímým účinkem nařízení, protože by vedl k různé aplikaci nařízení v rozdílných členských státech. Pojmy jednotlivých nařízení mohou vykládat vnitrostátní soudy, které jsou v případných nejasnostech oprávněny (resp. za určitých okolností povinny) podat tzv. předběžnou otázku ohledně unijního práva k Soudnímu dvoru EU podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr pak v tomto řízení vyloží nejasnou otázku evropského práva, samotný spor však následně rozhodne soud členského státu, jež je vázán výkladem Soudního dvora ohledně evropského práva.

Soudní dvůr EU přitom tuto záležitost podrobně vyložil již v bodech 10 a 11 rozhodnutí ve věci Variola (34/73) v roce 1973. V bodu 10 upozornil na nabytí účinnosti nařízení s ohledem na práva a povinnosti účastníků právních vztahů „*nezávisle na jakémkoliv způsobu recepce právem členských států.*“ Protože je přímý účinek nařízení obsažen ve Smlouvě o fungování EU, mají členské státy smluvní povinnost nebránit tomuto přímému účinku, což je „*nezbytná podmínka pro současnou a jednotnou aplikaci nařízení v rámci (tehdejšího) Společenství.*“

Tuto myšlenku pak Soudní dvůr konkretizuje v bodu 11 stejného rozhodnutí. Členské státy mají ve výsledku povinnost „nepřijmout žádná opatření, která by mohla ovlivnit jurisdikci Soudního dvora ve vztahu k jakýmkoliv otázkám platnosti práva Společenství nebo platnosti právního aktu vydaného orgánem Společenství, což znamená, že není přípustný žádný proces, jehož důsledkem by bylo adresátům zastíráno, že určité právní pravidlo je komunitární povahy.“

GDPR sice umožňuje v bodu 8 recitálu prosté kopírování svého textu do vnitrostátního práva, pokud je to nutné pro účely soudržnosti a srozumitelnosti práva, ale neobsahuje zvláštní zmocnění přizpůsobovat pojem veřejného subjektu právu členských států, ani jej dále extenzivně či naopak restriktivně vykládat. Pojem veřejný subjekt nicméně může způsobovat určité výkladové potíže, a proto se ho některé členské státy rozhodly v rámci adaptačního zákona více specifikovat, aniž by však zužovaly či rozšiřovaly jeho definici. Žádnou specifikaci pojmu veřejný subjekt (ve slovenské verzi „verejnoprávny subjekt“) neobsahuje slovenský adaptační zákon (č. 18/2018 Z. z.).

Nový německý zákon o ochraně osobních údajů (BDSG 2017) pak německý pojem „Öffentliche Stellen“ blíže specifikuje na federální úrovni v § 2 odst. 1 jako úřady, orgány správy justice a ostatní federální subjekty zřízené podle veřejného práva, federální veřejnoprávní korporace, instituce a nadace veřejného práva, jakožto i jejich sdružení bez ohledu na jejich právní formu. Pokud jde o výčet týkající se zemské úrovně, ten je v § 2 odst. 2 obdobný, výslovně zmiňuje obce a jejich sdružení a také jiné právnické osoby veřejného práva. Za určitých podmínek může být za veřejný subjekt považována i soukromá osoba, zejm. pokud vykonává státní moc a působí ve více zemích (§ 2 odst. 3 BDSG 2017). Federální zákon se nicméně týká jen ochrany osobních údajů v působnosti Spolkové republiky, na zemské úrovni byly či budou vydány zvláštní zákony.

Návrh adaptačního zákona ve Spojeném království je dosud v legislativním procesu (dochází k neshodám mezi komorami parlamentu), současná verze veřejný subjekt („public body“) specifikuje jako povinný subjekt ve smyslu tamních zákonů o svobodném přístupu k informacím a jako další subjekty, jejichž výčet stanoví vyhláškou ministr. Je třeba podotknout, že bez zvláštní specifikace nelze český termín „veřejný subjekt“ v GDPR vykládat jako veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona č. 160/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, protože jde o specifický termín s rozdílným obsahem.

S ohledem na výše uvedené argumenty a komparativní srovnání adaptace lze dospět k názoru, že bod 1 tisku 131, který **zužuje** pojem **veřejný subjekt**, pokud jde o povinnost zřídit pověřence, není slučitelný s právem Evropské unie, především protože by vedl k rozdílné aplikaci GDPR v členských státech, což u nařízení není možné. Je také třeba zdůraznit, že tisk 131 navrhuje rozdílnou definici pojmu veřejný subjekt pro své body 1 a 2. Pojem veřejný subjekt by tak byl definován nejen jinak, než v jiných členských zemích, ale dokonce jinak v rámci jednoho předpisu jednoho členského státu.

Bod 2 tisku 131 navrhuje upravit dvě dílčí záležitosti:

- v navrhovaném odst. 2 § 40a stanovit, že se upustí od uložení pokuty, pokud je pachatelem orgán veřejné moci nebo veřejný subjekt;

- v navrhovaném odst. 3 § 40a se pak má stanovit, že pro účely výše uvedeného odst. 2 je veřejným subjektem veřejná instituce a neziskový subjekt, organizace nebo sdružení, jež byly řádně založeny v souladu s právem některého členského státu, jejichž statutární cíle jsou ve veřejném zájmu.

Lze tak usuzovat, že **navrhovaný třetí odstavec** představuje extenzivní výklad pojmu veřejný subjekt obsažený v GDPR, a jako takový není slučitelný s právem Evropské unie z důvodů podrobně vyložených výše. Jedná se navíc o extenzivní výklad pojmu veřejný subjekt, zatímco předchozí bod protichůdně navrhuje restriktivní výklad stejného pojmu. Určité technické potíže by pak mohl způsobovat fakt, že postavení neziskových subjektů působících ve veřejném zájmu v současnosti české právo neupravuje, a okruh adresátů právního pravidla je tak nejasný. Pokud jde o pojem veřejná instituce, důvodová zpráva k tisku 131 odkazuje na tento pojem v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Ten je přitom v současnosti soudy vykládán nejasně a před vydáním nálezu Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. června 2016 do něj byl řazen i ČEZ, a.s. Existuje tedy riziko, že by pod tento pojem mohly být zařazeny i ryze komerční subjekty nakládající s osobními údaji, pokud by část jejich akcií vlastnil stát či územní samospráva. V krajním případě by mohla být navrhovaná výjimka aplikována na státem ovládaného telefonního operátora, což by vedlo k jeho osvobození od správního trestu.

Pokud jde o **navrhovaný druhý odstavec**, jde o uplatnění možnosti přímo zakotvené v GDPR, kterou využilo nebo se chystá využít nejméně 7 členských států. Z tohoto důvodu je možné konstatovat, že je navrhované ustanovení slučitelné s právem Evropské unie. Dosud se nicméně rozdílný přístup vůči veřejným subjektům v České republice ve správním trestání neaplikoval a je možné, že by navrhované ustanovení bylo podrobeno soudnímu přezkumu ústavnosti. Český Ústavní soud přitom až na výjimky nepoužívá různé druhy testů pro odlišná základní práva či pro odlišnou míru zásahu,¹ jak činí americký Nejvyšší soud. V případě přezkoumávání otázek rovnosti tak v prvním kroku rozlišuje, zda zákonodárce v přezkoumávané věci upravuje práva chráněná listinou. Pokud ano, označuje takovou rovnost za *akcesorickou*, pro jejíž porušení musí mít zákonodárce legitimní důvod.² V ostatních případech pak lze za neústavní považovat nerovnost, která je *extrémní* nebo jí schází *jakýkoliv účel a smysl*.³ V daném případě by byl účel a smysl spatřován v omezení formálních rozpočtových operací, které jsou důsledkem pokut ukládaných veřejnoprávními subjekty. Zatímco peněžitá sankce uložená soukromoprávnímu subjektu představuje jasně určenou újmu,

¹ Pokud nejde o práva sociální, kde se pokouší o obdobu amerického testu racionality, ovšem do značné míry kontroverzně (srov. ANTOŠ, Marek. Judikatura ústavního soudu k sociálním právům: „Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší“?, *Jurisprudence*, 2014, č. 6, s. 3 – 14). Další zvláštní oblastí mimo rámec tohoto příspěvku, kde se hovoří o testu racionality, je přezkum obecně závazných vyhlášek. V jejich případě je uplatňování omezeného přezkumu zvláštní, protože obsahově jde o předpisy často zasahující do lidských práv 1. generace, a jediným důvodem pro speciální přezkum je právo na samosprávu, které však v tomto kontextu těžko může jako zdůvodnění obstát (viz BROŽ, Jan. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a možnosti principu proporcionality, *Právník*, 2015, roč. 154, č. 10).

² Základ této metodologie leží v nálezu federálního ústavního soudu ze dne 08. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92. Federální ústavní soud jím zrušil výrazné zvýšení různých daní pro osoby pobírající důchod, které je měly odradit od ekonomické činnosti a uvolnit tak pracovní místa. Obecně k rovnosti před Ústavním soudem CHMEL, Jan *Rovnost v Judikatuře Ústavního soudu České republiky*. in ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed.). *Rovnost a zákaz diskriminace v právní teorii a praxi*. Praha: PF UK, 2014.

³ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 06. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, obecně známý spíše díky zahrnutí mezinárodních smluv o lidských právech mezi části ústavního pořádku.

sankce uložená veřejnoprávní osobě vede k formálnímu koloběhu financí ve veřejném sektoru. Lze tak předběžně usuzovat, že navrhované ustanovení ústavním požadavkům odpovídá, rozhodnutí soudu však nelze předjímat.

Závěr:

Navržená úprava je částečně slučitelná s právem Evropské unie.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.