

MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE
pracoviště Hyberská
Hyberská 18, 111 21 Praha 1

Ústavní soud

Joštova 8
66083 Brno

Navrhovatel

Městský soud v Praze, Hyberská 18, Praha 1,
za nějž jedná předsedkyně senátu 10 A JUDr. Ing. Viera Horčicová

Účastníci řízení

1. **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**, sídlem Sněmovní 4, Praha 1
2. **Senát Parlamentu České republiky**, sídlem Valdštejnské nám. 4, Praha 1

**NÁVRH NA ZRUŠENÍ USTANOVENÍ § 20Z ODS. 1 VĚTY POSLEDNÍ ZÁKONA Č. 634/1992 SB.,
O OCHRANĚ SPOTŘEBITELE, VE ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 378/2015 SB.**

Přílohy

Spis Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 212/2013

I.

PŘEDMĚT ŘÍZENÍ PŘED MĚSTSKÝM SOUDEM V PRAZE

1. Městský soud v Praze v řízení sp. zn. 10 A 212/2013 projednává žaloby SOLUS, zájmového sdružení právnických osob (dále jen „žalobce“), proti rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „žalovaný“) ze dne ze dne 16. 8. 2013, č. j. UOOU-01652/13-20 (dále jen „rozhodnutí z roku 2013“), a ze dne 1. 9. 2014, č. j. UOOU-01220/14-32 (dále jen „rozhodnutí z roku 2014“).
2. Žalobce sdružuje několik desítek právnických osob, které v rámci své podnikatelské činnosti poskytují služby spotřebitelům. Mezi členy žalobce jsou banky a poskytovatelé spotřebitelských úvěrů, ale též poskytovatelé telekomunikačních či energetických služeb. Žalobce provozuje tzv. negativní registr dlužníků, v rámci nějž shromažďuje osobní údaje o spotřebitelích, kteří jsou nebo v minulosti byli v podstatném prodlení s dluhem vůči kterémukoliv ze členů žalobce. Ostatní členové žalobce tak mohou u konkrétního spotřebitele ověřit, zda měl v minulosti problém dostát svým závazkům.
3. Rozhodnutím z roku 2013 bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 20.000,- Kč za správní delikt podle § 45 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Deliktního jednání se měl žalobce dopustit tím, že v registru dlužníků zpracovával údaje o dlužích, s jejichž splácením byli v prodlení dva konkrétní spotřebitelé. Tito spotřebitelé původně ke zpracování svých osobních údajů dali souhlas, ale ten následně odvolali. Rozhodnutím z roku 2014 byla žalobci uložena pokuta ve výši 12.000,- Kč za obdobné jednání s tím rozdílem, že v daném případě dotčený spotřebitel neudělal souhlas se zpracováním svých osobních údajů vůbec. Obou deliktních jednání se měl žalobce dopustit v průběhu let 2011 až 2013.
4. Žaloby jsou postaveny na řadě žalobních bodů, z nichž ovšem stěžejním pro tento návrh je právní názor žalobce, že byl oprávněn výše uvedeným způsobem shromažďovat osobní údaje i bez souhlasu subjektů těchto údajů na základě ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Dle tohoto ustanovení lze zpracovávat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektů, pokud je to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů správce, a přitom se nejedná o nepřiměřený zásah do soukromého života subjektů údajů.
5. Dne 1. února 2016 nabyl účinnosti zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé jiné zákony, (dále jen „zákon č. 378/2015 Sb.“) v části, jíž byla do zákona č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) vložena nová část pátá nazvaná Informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele. Zásadní je především ustanovení § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, který zní takto:

„Za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů prodávajících a spotřebitelů, spočívající v posuzování schopnosti a ochoty spotřebitelů plnit své závazky, se prodávající, kterým vůči spotřebitelům vznikají pohledávky z úvěrů nebo jiné pohledávky na dlouhodobé nebo opětovné plnění, mohou prostřednictvím informačních databází (dále jen „registr“) vzájemně informovat o identifikačních údajích spotřebitelů a o záležitostech, které vypovídají o bonitě, platební morálce a důvěryhodnosti spotřebitelů, a to i v případě, kdy je jim podle jiného zákona⁴⁶⁾ uložena

*povinnost mlčenlivosti. Do činnosti registru musí být zapojeno alespoň 10 prodávajících, kteří jsou bankami podle jiného zákona upravujícího činnost bank, prodávajícími spotřebitelských úvěrů podle jiného zákona upravujícího poskytování spotřebitelských úvěrů, platebními institucemi podle jiného zákona upravujícího platební styk nebo poskytovateli platebních služeb malého rozsahu podle jiného zákona upravujícího platební styk. Registr může provozovat právnická osoba, která není prodávajícím a jejím hlavním účelem není podnikání (dále jen „provozovatel“), za podmínek stanovených tímto zákonem. **Pro vzájemné informování a zpracování osobních údajů v registru není zapotřebí souhlasu spotřebitele.**“*

6. Městský soud má za to, že ustanovení § 20z odst. 1 věty poslední zákona o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb. není v souladu s ústavním pořádkem, a proto podává dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh na jeho zrušení.

II.

AKTIVNÍ LEGITIMACE NAVRHOVATELE

7. Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Rozhodnutí předsedy žalovaného, která jsou předmětem řízení před městským soudem, byla vydána v době, kdy napadené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele ještě nebylo platné ani účinné. Za daných okolností by správní soud toto ustanovení neaplikoval.
8. Jak ovšem vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. Z bodu 43 uvedeného usnesení rozšířeného senátu, se podává, že krajský soud je povinen tuto zásadu uplatnit i nad rámec tvrzení žalobce. Z trestněprávní judikatury k retroaktivní aplikaci zákona ve prospěch pachatele trestného činu pak vyplývá, že při posuzování, která časová právní úprava je pro obviněného příznivější, je třeba vzít v úvahu celý souhrn zákonných norem trestních i mimotrestních (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. 5 Tdo 200/2003, R 11/2014 tr.).
9. Vzhledem k tomu, že dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je úkolem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sjednocování judikatury, neshledává městský soud prostor k tomu, aby se od závěrů učiněných v uvedeném usnesení odchýlil. Je totiž zřejmé, že většina rozšířeného senátu posoudila i četné argumenty, které svědčí proti jejím závěrům o aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jež jsou uvedeny v odlišném stanovisku soudkyň Brothánkové a Matyášové a soudce Kühna.
10. Procesní rámec správního soudnictví městskému soudu neumožňuje předběžně posoudit, zda by bylo namístě zrušit napadená rozhodnutí žalovaného již na základě právní úpravy účinné v době, kdy byla tato rozhodnutí vydána. K věci samé se totiž soud nemůže definitivně vyjádřit dříve, než v rozsudku. Městský

soud má ovšem za zřejmé, že i kdyby neshledal uplatněné žalobní body důvodnými, bude nucen napadená rozhodnutí žalovaného zrušit s ohledem na § 20z odst. 1 větu poslední zákona o ochraně spotřebitele, ve znění od 1. 2. 2016. Pokud by toto ustanovení bylo retroaktivně aplikováno na žalobcovy skutky, za něž mu byly žalovaným uloženy pokuty, žalobce by se s ohledem na výslovné dovolení zpracovávat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektů nepochybně neoprávněného zpracování osobních údajů nedopustil. Žalobce totiž splňoval podmínky provozování databáze podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele, zejména pak podmínku členství alespoň deseti prodávajících, kteří jsou bankami, prodávajícími spotřebitelských úvěrů, platebními institucemi nebo poskytovateli platebních služeb malého rozsahu (srov. seznam členů žalobce, který byl doložen spolu s žalobami a je součástí spisu městského soudu). Povinnost prodávajícího informovat spotřebitele o dluhu, který bude veden v databázi, podle § 20z odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, se nyní projednávané věci nedotýká, neboť žalobce není prodávajícím, a tedy nesplnění této povinnosti ze strany jeho členů nemůže mít vliv na jeho vlastní delikt ní odpovědnost. Další zákonné podmínky vztahující se na poskytování údajů z databáze jsou pro nyní projednávanou věc irelevantní, neboť žalobce nebyl pokutován za poskytování údajů spotřebitelů z databáze, ale pouze za jejich shromažďování.

11. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že městský soud bude muset v řízení sp. zn. 10 A 212/2013 aplikovat ustanovení § 20z odst. 1 věty poslední zákona o ochraně spotřebitele. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy „[d]ojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“. Z důvodů, které budou věcně rozvedeny v části III. návrhu, má městský soud za to, že ustanovení § 20z odst. 1 věty poslední zákona o ochraně spotřebitele je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto je povinen navrhnout Ústavnímu soudu zrušení tohoto ustanovení.
12. Městský soud je si vědom skutečnosti, že se nachází v nezvyklé procesní situaci, kdy v rámci řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) navrhuje zrušení ustanovení zákona, které by mělo být použito ve prospěch obviněného. Z Ústavy, zákona o Ústavním soudu ani z dosavadní judikatury Ústavního soudu však nelze dovodit, že by za takových okolností soud nebyl oprávněným navrhovatelem. Ústava stanoví pouze jedinou podmínku aktivní legitimace obecného soudu k návrhu na zrušení zákona, a to jeho použití při řešení projednávané věci. Ústava tedy nekoncepuje konkrétní kontrolu ústavnosti výlučně jako nástroj k ochraně práv jednotlivce, do jehož práv bylo na základě protiústavní úpravy zasaženo (k tomu slouží ústavní stížnost spojená s návrhem na zrušení zákona dle § 74 zákona o Ústavním soudu). Účelem konkrétní kontroly ústavnosti je zajistit, že soud nebude nucen aplikovat protiústavní zákon, a potažmo od takového zákona právní řád očistit.
13. Tomuto závěru jednoznačně svědčí i judikatura Ústavního soudu. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, „čl. 95 odst. 2 ústavy České republiky ... ukládá soudům povinnost předložit věc Ústavnímu soudu vždy, dojde-li soud k názoru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, a to bez ohledu, zda soud přisuzuje svému rozhodnutí povahu konstitutivní anebo jen deklaratorní a bez ohledu i na jakékoli jiné okolnosti. Článek 95 odst. 2 Ústavy je třeba chápat jako generelní klauzuli, která stanoví bez

výjimky postup pro posouzení všech případů, v nichž dospějí soudy k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem.“ Též v nálezu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 48/05, Ústavní soud zdůraznil, že jedinou podmínkou podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení je aplikace právního předpisu v řízení před obecným soudem: „Není sporu o tom, že tato podmínka je splněna vždy, jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední a má ho tedy být užito při rozhodnutí ve věci samé.“ Konečně je namístě připomenout nálezn Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, v němž se uvádí, že „[ú]čelem oprávnění a současně i povinnosti obecného soudu předložit Ústavnímu soudu používaný zákon, dojde-li soud k závěru, že onen zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, je zachování zásady vnitřní jednoty a bezrozpornosti právního řádu ... Pokud tedy existuje pochybnost o ústavnosti ustanovení zákona a zároveň obecný soud tuto pochybnost ani nerozptýlí zvažováním jednotlivých výkladových alternativ, ani věc nepředloží k rozhodnutí Ústavnímu soudu, poruší čl. 1 odst. 1, eventuálně čl. 95 odst. 2 Ústavy. Naopak Ústavní soud by odmítnutím poskytnout obecnému soudu pomoc svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona porušil své povinnosti plynoucí z citovaného čl. 95 odst. 2 i z čl. 83 Ústavy.“ (bod 20 cit. nálezu)

14. Je tedy zřejmé, že okolnosti řízení před městským soudem jsou pro jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení protiústavního zákonného ustanovení irelevantní. Jediná rozhodná podmínka, tedy že ustanovení, která je navrhováno ke zrušení, má být městským soudem aplikována, je splněna.
15. Městský soud má za to, že pokud Ústavní soud napadené ustanovení zákona zruší, nebude jeho neaplikováním na případ žalobce nikterak porušeno jeho legitimní očekávání. V době, kdy se žalobce dopustil skutku, za nějž mu byla uložena pokuta, totiž napadené ustanovení zákona nebylo platné ani účinné, a žalobce se tak nemohl v žádném ohledu spoléhat na jeho použití. Zásada retroaktivní aplikace zákona ve prospěch obviněného v trestním řízení je výhodou, kterou ústavodárce zakotvil, aby nedocházelo k trestání jednání, které zákonodárce ještě před pravomocným rozhodnutím v trestní věci zlegalizoval. Není však důvodu, proč by měl obviněný těžit též z pozdější změny zákona, která odporuje ústavnímu pořádku.
16. Pakliže by ovšem Ústavní soud napadené ustanovení zrušil, avšak ohledně temporálních účinků svého nálezu na řízení před městským soudem by měl odlišný názor, může ve svém nálezu vyslovit, že městský soud je povinen zrušené ustanovení ve prospěch žalobce aplikovat. Jednalo by se o analogický postup, který vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (Platy soudců XV), ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (Platy soudců XVI) a ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (K podmínkám vyloučení aplikace protiústavního zákona).

III.

ROZPOR NAPADENÉHO USTANOVENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

17. Městský soud je přesvědčen, že napadené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele je v rozporu s právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do

soukromého života garantovaným čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Právo každého, aby jeho osobní údaje nebyly neoprávněně shromažďovány, je garantováno čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, č. 94/2011 Sb., „[v]jedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům.“ (bod 29 nálezu)

18. V nálezu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, pak Ústavní soud uvedl, že „[p]ři výkladu práva na soukromí v jeho různých dimenzích, jak je zachycuje Listina, je nutno mít na zřeteli účel tohoto dynamicky se vyvíjejícího práva jako takového, resp. je třeba uvažovat o právu na soukromí v jeho dobové celistvosti. Proto i právo na ochranu osobních údajů zaručené čl. 10 odst. 3 Listiny má být interpretováno, na straně jedné, nejen ve spojitosti s čl. 7 (nedotknutelnost osoby a jejího soukromí), čl. 8 (osobní svoboda), čl. 12 (nedotknutelnost obydlí) a čl. 10 odst. 1 (zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména) a odst. 2 (ochrana před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života), která svou povahou i významem dotvářejí privátní sféru jednotlivce a jeho individuální integritu jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence člověka a občana a rozvoje lidského života vůbec.“ (bod 63. cit. nálezu)
19. Podpůrně lze odkázat též na čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, který výslovně garantuje právo na ochranu před neoprávněným zpracováním osobních údajů. Též Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09, *Volker und Markus Schecke GbR*, a C-93/09, *Hessen*, jednoznačně uvedl, že právo na ochranu osobních údajů „úzce souvisí s právem na respektování soukromého života“ (bod 47 rozsudku). Jakkoliv Listina základních práv Evropské unie není součástí ústavního pořádku České republiky, její obsah a interpretace nepochybně představuje relevantní referenční rámec pro jeho výklad.
20. Z konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva dále vyplývá, že pouhé uchování osobních údajů představuje zásah do práva na soukromý a rodinný život garantované čl. 8 Úmluvy (rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987, č. 9248/81, *Leander proti Švédsku*, bod 48). Pro tento závěr je zcela bez významu, zda či za jakých okolností jsou uchovávaná data zveřejňována či jinak poskytována třetím osobám (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 2. 2000, č. 27798/95, *Amann proti Švýcarsku*).
21. V nyní projednávané věci je tedy nesporné, že napadeným ustanovením zákona o ochraně spotřebitele zákonodárce zasahuje do základního práva jednotlivců na ochranu soukromí. Zakotvuje totiž pro sdružení podnikatelů licenci k tomu, aby zpracovávali osobní údaje spotřebitelů bez jejich souhlasu, a to aniž by tak činili pro některý z obecných důvodů uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Napadené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele tedy představuje zvláštní zákonný důvod pro zpracování osobních údajů bez souhlasu. Z toho vyplývá, že v případech spadajících pod tento důvod nebude v každém

jednotlivém případě posuzována přiměřenost dopadů zpracování údajů do soukromého života dotčených jednotlivců, tak jako tomu je na základě ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

22. Městský soud upozorňuje, že poměrování oprávněných zájmů správce osobních údajů a zásahu do soukromého života subjektu údajů přímo vyplývá též z čl. 7 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Tato směrnice sice bude zrušena s účinností od 25. 5. 2018 nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679/EU, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, avšak ke změně relevantní právní úpravy nedojde. Též čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení totiž stanoví, že v případě, kdy dochází ke zpracování osobních údajů na ochranu oprávněných zájmů správce, se nesmí jednat o nepřiměřený zásah do soukromého života dotčeného jednotlivce.
23. Je proto zřejmé, že samo ustanovení § 20z odst. 1 věty poslední zákona o ochraně spotřebitele musí obstát v testu proporcionality, aby bylo ústavně konformní. Test proporcionality, jak jej definuje ustálená judikatura Ústavního soudu, se skládá ze tří dílčích kroků: testu vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu (v kontextu práva na soukromý život srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04). V tomto případě je tedy třeba poměřit zájmy podnikatelů a celospolečenský zájem na boji proti předlužování na straně jedné a zásah do práva spotřebitelů na soukromý život na straně druhé.
24. Soud je přesvědčen, že na straně podnikatelů, kteří údaje o bonitě spotřebitelů shromažďují, je sice dán určitý oprávněný zájem na získávání informací o předchozích dluzích spotřebitelů, nejedená se však o zájem přímo spadající pod některé z ústavně garantovaných základních práv a svobod. Čl. 11 Listiny základních práv a svobod chrání právo vlastnit majetek. Do tohoto práva, které je garantováno i čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, spadá i tzv. legitimní očekávání ochrany budoucího majetku. Ochrana však podléhá jen právo na konkrétní navýšení majetku, na jehož nabytí jednotlivec oprávněně spoléhá na základě platných právních předpisů (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 2. 2008 ve věci *Glaser proti České republice*, č. 55179/00, body 50-52). Vedle zájmů podnikatelů zde však nesporně je též veřejný zájem na tom, aby se spotřebitelé masivně nepředlužovali, a tím nedostávali sebe a v důsledku i ekonomiku obecně do bezvýchodné situace. Tento zájem lze tedy také vnímat jako objektivní hodnotu, kterou je třeba poměřit.
25. Pokud jde o první krok testu proporcionality, tedy test vhodnosti, městský soud nemá pochybnost o tom, že zvolené opatření, tedy shromažďování údajů o dluzích spotřebitelů v databázích, do nichž mají přístup podnikatelé, může dosáhnout sledovaného cíle. Věřitelé totiž budou schopni na základě informace o tom, že spotřebitel je nebo byl v prodlení s plněním dluhů vůči jiným podnikatelům, lépe posoudit jeho schopnost splácet dluhy budoucí. Je tedy pravděpodobné, že zvolené opatření povede ke snížení počtu předlužených spotřebitelů.
26. V testu nezbytnosti však už zvolené opatření neobstojí. Podnikatelé totiž mohou bonitu spotřebitelů ověřovat především na základě informací, které tito spotřebitelé dobrovolně poskytnou (například o vlastním majetku, příjmu ze

zaměstnání apod.). V případě spotřebitelů, u nichž došlo k oddlužení v rámci insolvenčního řízení, je také možné tuto informaci zjistit z veřejně dostupného insolvenčního rejstříku. Pochopitelně může docházet k ověřování informací i prostřednictvím databází, s nimiž počítá ustanovení § 20z zákona o ochraně spotřebitele, avšak tyto databáze mohou fungovat (a v případě žalobce ve věci projednávané městským soudem zjevně mnoho let fungovaly) na základě souhlasů, které spotřebitelé udělili se zpracováním údajů o svých případných nesplacených dlužích v databázi. Možnost, že v některých případech budou poskytnuty služby spotřebiteli, jenž následně nebude schopen splnit svůj dluh, musí být součástí podnikatelského rizika a nelze jí nikdy bezezbytku předejít. Navíc ani skutečnost, že daný spotřebitel není evidován v konkrétní databázi, nevylučuje, že je již předlužen vůči třetím subjektům, kteří do dané databáze nepřispívají, nebo že mu jeho majetkové poměry nedovolí potenciální dluh splácet z jiných důvodů.

27. Soud je si vědom, že s vyhledáváním v databázích dlužníků počítá ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/48/ES, o smlouvách o spotřebitelském úvěru (dále jen „směrnice o spotřebitelském úvěru“), a potažmo též § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru (dále jen „zákon o spotřebitelském úvěru“).

Dle čl. 8 odst. 1 směrnice o spotřebitelském úvěru „[č]lenské státy zajistí, aby před uzavřením úvěrové smlouvy věřitel posoudil úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi. Členské státy, jejichž právní předpisy vyžadují, aby věřitelé posoudili úvěruschopnost spotřebitelů na základě vyhledávání v příslušné databázi, mohou tento požadavek zachovat.“

Dle § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru „[v]ěřitel před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, či změnou takové smlouvy spočívající ve významném navýšení celkové výše spotřebitelského úvěru, je povinen s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, a to na základě dostatečných informací získaných i od spotřebitele, a je-li to nezbytné, nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. Věřitel poskytne spotřebitelský úvěr jen tehdy, pokud je po posouzení úvěruschopnosti spotřebitele s odbornou péčí zřejmé, že spotřebitel bude schopen spotřebitelský úvěr splácet, jinak je smlouva, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, neplatná.“

28. Z uvedených ustanovení však dle městského soudu v žádném případě nevyplývá, že poskytovatelé spotřebitelských úvěrů jsou povinni vést bez souhlasu spotřebitelů databáze o jejich závazcích. Čl. 8 odst. 1 směrnice o spotřebitelském úvěru vyložil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 18. 12. 2014 C-449/13, *CA Consumer Finance SA*. V tomto rozsudku Soudní dvůr uvedl následující:

„[A]niž je dotčena druhá věta čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48, podle které mohou členské státy ve svých právních předpisech zachovat požadavek, aby poskytovatel úvěru vyhledal údaje v databázi – **směrnice 2008/48 neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem**. V závislosti na okolnostech každého jednotlivého případu se poskytovatel úvěru může buď spokojit s informacemi, které mu poskytne spotřebitel, anebo může dospět k názoru, že je nezbytné, aby tyto informace byly potvrzeny pomocí dalších údajů.

S ohledem na předchozí úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48 musí být vykládán zaprvé v tom smyslu, že nebrání tomu, aby bylo posouzení úvěruschopnosti spotřebitele provedeno jen na základě informací uvedených spotřebitelem, za podmínky, že tyto informace budou dostatečné a jeho pouhá prohlášení budou podepřena

doklady, a zadruhé, že neukládá poskytovateli úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu informací poskytnutých spotřebitelem.“

29. Čl. 8 odst. 1 směrnice o spotřebitelském úvěru tedy pouze dává prostor vnitrostátním právním úpravám, aby zakotvily nějaký typ databáze úvěruschopnosti dlužníků. Nelze z něj však dovodit povinnost podnikatelů takové databáze zřizovat, tím méně pak bez souhlasu spotřebitelů. Nic takového nelze dovodit ani z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 3. 2014, C-565/12, *LCL Le Crédit Lyonnais SA*, na nějž odkazuje důvodová zpráva pozměňovacího návrhu, na základě nějž Poslanecká sněmovna § 20z do zákona o ochraně spotřebitele vložila (pozměňovací návrh poslance Vondráčka ke sněmovnímu tisku č. 445, VII. volební období Poslanecké sněmovny, str. 5; dokument je dostupný na internetových stránkách www.psp.cz). V tomto rozsudku Soudní dvůr pouze uvedl, že směrnice o spotřebitelském úvěru brání vnitrostátní úpravě, která sankcionuje *neprovedení* lustrace v příslušné databázi tím, že věřiteli zaniká nárok na smluvní úroky. Soudní dvůr však rozhodoval v kontextu francouzské právní úpravy a nikterak se nevyjadřoval k tomu, zda je žádoucí plošně shromažďovat údaje o spotřebitelích bez jejich souhlasu v soukromých databázích

30. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru je potom jen téměř doslovnou transpozicí směrnice, a tedy z něj lze stěží dovodit něco více. Ani z tohoto, relativně vágně formulovaného ustanovení nelze žádnou interpretační metodou dovodit, že je nutné či žádoucí, aby byly zřizovány databáze, které zakotvuje napadené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Vyhledávání v databázích ve smyslu tohoto ustanovení může odkazovat například na vyhledávání v bankovním registru či soukromých databázích, v nichž jsou osobní údaje spotřebitelů shromažďovány s jejich souhlasem.
31. Nadto platí, že databáze zřizované dle § 20z zákona o spotřebitelském úvěru se netýkají pouze poskytovatelů spotřebitelských úvěrů. Dle § 20z odst. 1 věty první zákona o ochraně spotřebitele jsou databáze zřizovány „*za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů prodávajících, ... kterým vůči spotřebitelům vznikají pohledávky z úvěrů nebo jiné pohledávky na dlouhodobé nebo opětovné plnění*“. Dle § 20z odst. 6 a 7 zákona lze pak údaje z databáze poskytnout v souvislosti s jakýmkoliv potenciálním dluhem spotřebitele, který nebude splněn okamžitě při poskytnutí služby či dodání zboží. Nelze tedy argumentovat, že se jedná o právní úpravu navazující na ochranu spotřebitelů před nadměrným zadlužováním prostřednictvím spotřebitelských úvěrů. Právní úprava týkající se výlučně spotřebitelských úvěrů tedy při posouzení potřebnosti napadeného ustanovení nemůže hrát roli.
32. Městský soud je tedy přesvědčen, že z výše uvedených důvodů napadené ustanovení neobstojí již v druhém kroku testu proporcionality, a proto je namístež jej zrušit. Pro případ, že by se s tímto závěrem Ústavní soud neztotožnil, však městský soud tvrdí, že opatření přijaté zákonodárcem neobstojí ani v kroku třetím, tedy testu přiměřenosti v užším smyslu.
33. Již ze samotné povahy poměřovaných zájmů je zřejmé, že právo na ochranu soukromého života a informační sebeurčení je *prima facie* silnější, než ekonomický zájem podnikatelů na tom vyhnout se poskytování zboží a služeb potenciálně nesolventním spotřebitelům, respektive usnadnit si práci při ověřování

jejich bonity. Na jedné straně stojí poměrně závažný zásah do jednoho ze základních lidských práv, zatímco na straně druhé stojí pouhé omezení podnikatelského rizika. Zásadní význam práva na soukromý život v kontextu informačního sebeurčení vyplývá též z výše citované judikatury.

34. Městský soud však akceptuje, že v sázce může být vedle zájmu podnikatelů též celospolečenský zájem na zabrání předlužování spotřebitelů. Klíčovou pro posouzení přiměřenosti je však v tomto kontextu již výše zmiňovaná skutečnost, že údaje shromažďované o dlužích, s nimiž byl spotřebitel v prodlení, mohou být v rámci režimu § 20z zákona o ochraně spotřebitele poskytovány v zásadě kterémukoliv podnikateli, který se na příslušné databázi podílí. Rozsah zpracování osobních údajů a jejich poskytování třetím osobám je tedy dosti široký a neurčitý. Zákon totiž umožňuje neustálé rozšiřování počtu podnikatelských subjektů, kteří do dané databáze mají přístup, a i bez jakéhokoliv omezení pokud jde o typ jejich podnikání. Nejedná se proto o opatření srovnatelné například s bankovním registrem vedeným Českou národní bankou podle ustanovení § 38a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Bankovní registr je totiž veden centrální bankou, která poskytuje dostatečné garance ochrany shromažďovaných osobních údajů. Nadto údaje z tohoto registru mohou být poskytovány jen bankám a dalším obdobným subjektům, tedy pouze v rámci sektoru finančních služeb. Lze tedy akceptovat, že účelem bankovního registru je, aby spotřebitelé neohrožovali finanční stabilitu bank nadměrným čerpáním finančních produktů.
35. Naopak údaje shromažďované v registrech podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele mohou být zpřístupněny též podnikatelům poskytujícím některé základní služby a zboží, typicky společnostem poskytujícím telekomunikační či energetické služby. Takovéto společnosti jsou ostatně též členy žalobce v řízení před městským soudem. Případné znepřístupnění základních služeb a zboží na základě záznamu v databázi dlužníků je však daleko podstatnějším zásahem do sféry spotřebitelů, než neposkytnutí některých finančních produktů. Zároveň nelze tvrdit, že by spotřebitelé, kteří nejsou schopni uhradit své dluhy za energie či jiné obdobné služby, představovali ohrožení pro ekonomiku, jak tomu může být například u nesplacitelných hypoték, spotřebitelských úvěrů a dalších obdobných finančních produktů. Preventivní zásah do soukromí spotřebitelů spočívající ve shromažďování jejich osobních údajů, které by mohly svědčit o jejich potenciální neschopnosti splácet své dluhy, tedy není dostatečně opodstatněný.
36. Sporné je též odůvodnění vedení databází, které zákonodárce včlenil do návěti § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, totiž že se jedná o opatření nejen na ochranu podnikatelů, ale též spotřebitelů. Městský soud zdůrazňuje, že v demokratickém právním státě je důležitý princip autonomie vůle, a to zvláště v rámci soukromoprávních vztahů. Nelze tedy provádět takto zásadní zásah do soukromého života spotřebitelů bez jejich souhlasu s odůvodněním, že se jedná o opatření na jejich ochranu před nimi samými. Jak již bylo uvedeno, nelze zpochybnit, že v oblasti některých finančních služeb je předlužování významný celospolečenský problém, na který může a má reagovat i zákonodárce. Reakce v podobě širokých soukromých registrů evidujících spotřebitele, již jsou nebo byli s některým svým dluhem vůči jakémukoliv podnikateli v prodlení, však přiměřená není.

37. Ze všech výše uvedených důvodů má městský soud za to, že § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je v rozporu s čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, a proto navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl tak, jak je uvedeno v závěrečném návrhu.

38. Městský soud nenavrhuje zrušení celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele, neboť má za to, že se může jednat o funkční rámec pro existenci databází spotřebitelů, v nichž jsou shromažďovány údaje o jejich bonitě na základě jejich souhlasu. Pakliže by však Ústavní soud dospěl k závěru, že zbytek tohoto paragrafu bez ustanovení, které je navrhováno ke zrušení, pozbývá smyslu, může je zrušit *ultra petitem* (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, č. 483/2006 Sb., bod 76).

ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

Na základě výše uvedeného Městský soud v Praze navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl
n á l e z e m .

Ustanovení § 20z odst. 1 věta poslední zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., **s e z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

V Praze dne 21. března 2017

JUDr. Ing Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová