

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném ze soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Pavla Rychetského, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaje), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrzích a) **Městského soudu v Praze**, zastoupeného soudkyní JUDr. Ing. Vierou Horčicovou, předsedkyní senátu 10 A, na zrušení § 20z odst. 1 věty čtvrté zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., a b) **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor Jiří Oberfalzer, na zrušení § 20z odst. 1 věty třetí zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny** a **Senátu**, jako účastníků řízení, a **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor Jiří Oberfalzer, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrhy se zamítají.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Dne 22. 3. 2017 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), za nějž jedná předsedkyně senátu 10 A, JUDr. Ing. Viera Horčicová, na zrušení § 20z odst. 1 věty čtvrté (v návrhu označené jako věta poslední) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb. (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Městský soud vedl pod sp. zn. 10 A 212/2013 řízení o žalobě zájmového sdružení právnických osob SOLUS (dále jen „sdužení“) proti rozhodnutím Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „úřad“) ze dne 16. 8. 2013 č. j. UOOU-01652/13-20 a ze dne 1. 9. 2014 č. j. UOOU-01220/14-32. Obsah žaloby směřoval proti rozhodnutím úřadu, jimiž byla sdužení uložena pokuta za správní delikt spočívající ve zpracování osobních údajů spotřebitelů v informační databázi o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele. Daní spotřebitelé totiž svůj souhlas se zpracováním osobních údajů buďto odvolali, nebo jej nedali vůbec. Sdužení opíralo zpracování osobních údajů o § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění platném do dne 24. 4. 2019 (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Podle tohoto ustanovení bylo dovoleno zpracovávat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektů, bylo-li to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů správce, a nešlo-li o nepřiměřený zásah do soukromého života subjektů údajů.

2. Dne 1. 2. 2016 nabyl účinnosti zákon č. 378/2015 Sb., který novelizoval zákon o ochraně spotřebitele (dále jen „novela“) mimo jiné tak, že osobní údaje spotřebitelů mohly být v situacích obdobných té uvedené v bodu 1 výše zpracovány i bez jejich souhlasu. Městský soud se ztotožnil s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 5 As 104/2013-46 (dále jen „usnesení NSS“) a věc posoudil tak, že novela představuje právní úpravu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) pro sdužení příznivější. Proto dospěl k závěru, že jde o úpravu, která podle usnesení NSS má být

v dané věci použita. Městský soud však spatřoval v napadeném ustanovení rozpor s právy každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 2 Listiny a před neoprávněným shromažďováním osobních údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny.

3. Ústavnímu soudu byl dne 18. 8. 2017 doručen návrh skupiny 17 senátorů (dále jen „skupina senátorů“; společně s městským soudem též „navrhovatelé“), za níž v době podání návrhu jednal tehdejší předseda Senátu Jaroslav Kubera, na zrušení § 20z odst. 1 věty třetí a čtvrté (v návrhu označených jako věty předposlední a poslední §20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele), jemuž byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 20/17.

4. Shora uvedeným návrhem městského soudu ze dne 22. 3. 2017 bylo zahájeno řízení o zrušení výše nadepsaného ustanovení, jehož se shodně domáhala též skupina senátorů, která kromě zrušení věty čtvrté navrhla zrušení také věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Ústavní soud později podaný návrh v části, v níž se shoduje s návrhem městského soudu, I. výrokem usnesení ze dne 21. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 20/17 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná z <https://nalus.usoud.cz>) odmítl pro nepřipustnost z důvodu překážky věci zahájené (litispence) podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Skupina senátorů, jako další navrhovatelka, získala postavení vedlejší účastnice v dříve zahájeném řízení, vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17 s tím, že návrh na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele bude v rozsahu jí uplatněných námitek podroben řádnému přezkumu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem. Druhým výrokem usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/17 Ústavní soud spojil návrh skupiny senátorů na zrušení věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele s řízením vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17, zahájeným dříve k návrhu městského soudu. Předmět tohoto řízení je proto vymezen návrhy a námitkami obou navrhovatelů.

II. Znění napadených ustanovení

5. Návrhy směřují proti větám třetí a čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (dále jen „napadená ustanovení“), jehož předmětem úpravy je i podle názvu části páté zákona „informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele“, v zákoně dále označované jako registr, jinak označované též jako tzv. negativní registr dlužníků (dále jen „registr“). Ustanovení § 20z bylo do zákona vloženo novelou, přičemž účel i základní struktura registru jsou vymezeny v odstavci 1, který zní (napadená ustanovení jsou vyznačena tučně):

„§ 20z

(1) 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.

[...]

⁴⁶⁾ *Například § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 127 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.“*

6. Věta třetí citovaného ustanovení vymezuje podmínky, které musí splňovat provozovatel registru (dále jen „provozovatel“). Musí jít o právnickou osobu, která však nesmí být prodávajícím podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, tedy podnikatelem, jenž spotřebiteli prodává výrobky nebo poskytuje služby. Současně nesmí být hlavním účelem této právnické osoby podnikání. Věta čtvrtá citovaného ustanovení pak stanoví, že pro vzájemné informování a zpracování osobních údajů v registru není zapotřebí souhlasu spotřebitele. Způsob zpracování těchto údajů, jakož i přístup k nim, je podrobně upraven v následujících odstavcích § 20z zákona o ochraně spotřebitele.

III. Argumentace navrhovatelů

III.a Argumentace městského soudu

7. Podstatou návrhu městského soudu je zpracovávání osobních údajů spotřebitelů v registru bez jejich souhlasu, a to na základě čtvrté věty § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. K tvrzenému rozporu s právem na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého života a neoprávněným shromažďováním osobních údajů městský soud cituje zejména bod 29 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; č. 94/2011 Sb.) a bod 63 odůvodnění nálezu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 3/14 (N 246/83 SbNU 793; č. 73/2017 Sb.).

8. Podle městského soudu je nesporné, že v jím projednávané věci je napadeným ustanovením zakotvena licence sdružení podnikatelů ke zpracovávání osobních údajů spotřebitelů bez jejich souhlasu, aniž by šlo o některý z obecných důvodů absence tohoto souhlasu dovolených podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Z toho vyplývá, že v jednotlivých případech nebude posuzována přiměřenost dopadu zpracování údajů do soukromého života dotčených jednotlivců, jako tomu je u § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Nepřiměřenost takového zásahu je zapovězena také čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 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) [dále jen „obecné nařízení“].

9. Oprávněný zájem podnikatelů na získávání informací o předchozích dluzích spotřebitelů podle městského soudu nespadá pod ústavně zaručená práva podle čl. 11 Listiny ani čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „protokol“). Do těch spadá legitimní očekávání ochrany budoucího majetku, což je však právo na konkrétní navýšení majetku, na jehož nabytí jednotlivec spoléhá podle platných právních předpisů. Vedle tohoto zájmu je také zájem, aby se spotřebitelé masivně nepředlužovali a nedostávali sebe i ekonomiku do bezvýchodné situace.

10. Zájmy podnikatelů a celé společnosti na boji proti předlužování neobstojí v testu proporcionality při poměřování s právem spotřebitelů na soukromý život. Zvolené opatření sice obstojí v jeho prvním kroku, testu vhodnosti, neboť je způsobilé dosáhnout cíle, totiž posouzení schopnosti spotřebitelů splácet dluhy; pravděpodobně také povede ke snížení počtu předlužených spotřebitelů. Dané opatření však údajně neobstojí v testu nezbytnosti. Ověřovat bonitu spotřebitelů mohou podnikatelé především na základě údajů spotřebiteli dobrovolně poskytnutých: zejména prohlášení a potvrzení, insolvenčního rejstříku nebo databázi, jež v režimu § 20z zákona o ochraně spotřebitele před novelou evidentně fungovaly na základě souhlasů spotřebitelů se zpracováním osobních údajů. Možnost poskytnutí půjčky spotřebiteli, který ji následně nebude schopen splácet, má být součástí podnikatelského rizika. Tomuto riziku nelze zcela předejít – i spotřebitel neevidovaný v registru může být předlužen vůči třetím subjektům do registru nepřispívajícím nebo mu jiné důvody nedovolí potenciální dluh splácet.

11. Z čl. 8 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. 4. 2008, o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (dále jen „směrnice“) nevyplývá povinnost poskytovatelů spotřebitelských úvěrů vést bez souhlasu spotřebitelů databáze o jejich závazcích. Podle výkladu v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13 *CA Consumer Finance SA proti Ingrid Bakkaus a dalším* neukládá směrnice poskytovatelům úvěru povinnost provádět kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem. Směrnice pouze dává národním právním úpravám prostor k zakotvení databáze. Povinnost podnikatelů nelze dovodit ani z rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 3. 2014 ve věci C-565/12 *LCL Le Crédit Lyonnais, SA proti Fesih Kalhan*, na něž odkazuje důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu podanému v Poslanecké sněmovně k novele, na jehož základě byl § 20z do zákona o ochraně spotřebitele vložen. Danou povinnost nelze vyvodit ani z § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o spotřebitelském úvěru“), který je téměř doslovnou transpozicí směrnice.

12. Databáze podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele se netýkají pouze poskytovatelů spotřebitelských úvěrů, nýbrž lze ve smyslu odstavce 1 věty první a odstavců 6 a 7 daného ustanovení údaje z databáze poskytnout v souvislosti s jakýmkoli potenciálním dluhem spotřebitele nesplněným při poskytnutí služby či dodání zboží. Nelze argumentovat ani tím, že jde o úpravu navazující na ochranu spotřebitelů před nadměrným zadlužováním prostřednictvím spotřebitelských úvěrů.

13. Údaje shromažďované v registru mohou být podle městského soudu zpřístupněny např. společností poskytujícím telekomunikační či energetické služby (takové společnosti jsou též členy sdružení). Odmítly-li by tyto společnosti uzavřít se spotřebiteli smlouvy, bylo by znepřístupnění takových základních služeb daleko podstatnějším zásahem do sféry spotřebitelů než neposkytnutí některých finančních produktů. Podle městského soudu nelze tvrdit, že by spotřebitelé neschopní uhradit dluhy za energie či obdobné služby představovali ohrožení ekonomiky, jako je tomu například u nesplacitelných hypoték, spotřebitelských úvěrů apod.

14. Pro případ, že by se Ústavní soud neztotožnil s právním názorem navrhovatele, uvádí městský soud, že napadené ustanovení neobstojí ani v posledním kroku testu proporcionality, zkoumání přiměřenosti v užším smyslu. Je zřejmé, že právo na ochranu soukromého života a informační sebeurčení je *prima facie* silnější než ekonomický zájem podnikatelů na vyhnutí se poskytování zboží a služeb nesolventním spotřebitelům. Proti sobě stojí poměrně závažný zásah do jednoho ze základních lidských práv a pouhé omezení podnikatelského rizika. Přes

celospolečenský zájem na zabránění předlužování spotřebitelů je rozsah zpracovávání i poskytování osobních údajů třetím osobám široký a neurčitý. Nejde o opatření srovnatelné např. s bankovním registrem vedeným Českou národní bankou, která poskytuje dostatečné záruky ochrany shromažďovaných osobních údajů; nadto mohou být údaje z bankovního registru poskytovány bankám a obdobným subjektům pouze v sektoru finančních služeb.

III.b Argumentace skupiny senátorů

15. Skupina senátorů se v návrhu připojila k argumentaci městského soudu. Dodala, že cíle zákonné úpravy lze vůči spotřebiteli dosáhnout šetrnějším způsobem, např. využitím rejstříku exekucí, umožňujícím z veřejně dostupných zdrojů zjistit, zda spotřebitel je v úpadku, má zúžený rozsah společného jmění manželů nebo na jeho nemovitých věcech a vybraných movitých věcech vážně zástavní právo apod. Napadená zákonná úprava vychází údajně z presumpce špatné bonity spotřebitele, což může vést ke vzniku informační databáze i ohledně spotřebitelů, kteří nejsou ani nebyli problémovými dlužníky, čímž je do spotřebitelského vztahu zaváděna nerovnost v neprospěch slabší strany.

16. Ustanovení § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele, proti němuž navíc návrh skupiny senátorů směřuje, nemůže obstát v testu proporcionality už proto, že šetrnějším způsobem vedení informační databáze by bylo její svěřením těm subjektům, které jsou prodávajícími a v dané oblasti podnikají. Tzv. *outsourcing* této činnosti umožňuje, aby údaje o spotřebiteli disponovaly bez jeho souhlasu také subjekty, které s ním ani nepřišly do přímého právního vztahu a styku. Tyto subjekty se mohou podílet na vyprázdnění jeho práva na ochranu soukromí a osobních údajů, což může v praxi znamenat, že o spotřebiteli je vedena databáze třetí osobou, aniž by mezi ní a spotřebitelem byla uzavřena jakákoli smlouva.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

17. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 ve spojení s § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh k vyjádření komorám Parlamentu, dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci, a vzhledem k povaze předmětu řízení také úřadu.

IV.a Vyjádření Poslanecké sněmovny

18. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření ze dne 26. 4. 2017, podepsaného tehdejšími předsedou Janem Hamáčkem, i ve vyjádření ze dne 16. 1. 2020, podepsaného předsedou Radkem Vondráčkem, omezila na stručné shrnutí zákonodárského procesu vedoucího k přijetí napadených ustanovení (bližší viz body 40 a násl.). Poslanecká sněmovna podle svého vyjádření jednala v přesvědčení, že napadená zákonná úprava je v souladu s Ústavou a právním řádem České republiky.

IV.b Vyjádření Senátu

19. Senát ve vyjádřeních ze dnů 24. 4. 2017 a 7. 1. 2020 stručně shrnul rozpravu vedenou na schůzi Senátu dne 12. 11. 2015, při níž tři senátorky a senátoři vyjádřili pochybnosti nad ústavní

souladností části novely, již se do zákona o ochraně spotřebitele měla vložit část pátá nazvaná „Informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele“ (dále jen „část pátá“). Senátem byl přijat pozměňovací návrh na vypuštění navrhované části páté zákona o ochraně spotřebitele z novely. Následně Senát projevil vůli vrátit Poslanecké sněmovně návrh novely ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.

IV.c Sdělení vlády

20. Vláda přípisem ministrů JUDr. Jana Chvojky ze dne 28. 4. 2017 a Mgr. Marie Benešové ze dne 14. 1. 2020 Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.d Sdělení Veřejné ochránkyně práv

21. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu podáními ze dnů 7. 4. 2017 a 6. 1. 2020 taktéž sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.e Sdělení navrhovatele

22. Městský soud Ústavnímu soudu podáním ze dne 29. 1. 2020 sdělil, že repliku k vyjádřením účastníků řízení uplatnit nehodlá.

IV.f Sdělení vedlejší účastnice

23. Vedlejší účastnice Ústavnímu soudu podáním ze dne 3. 6. 2020 sdělila, že repliku k výše uvedeným vyjádřením uplatnit nehodlá a že za ni bude dále jednat senátor Jiří Oberfalzer.

IV.g Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

24. Podle vyjádření úřadu nebylo napadené ustanovení součástí původního návrhu zákona, nýbrž bylo navrženo ve druhém čtení při projednávání novely v Poslanecké sněmovně. Návrh tak prakticky neprošel řádným připomínkovým řízením a v předložené podobě nebyl s úřadem konzultován, na což předsedkyně úřadu upozornila dopisem ze dne 10. 9. 2015 adresovaným předsedovi Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny. Nedošlo tak k posouzení vlivu na ochranu osobních údajů a řádnému nastavení zpracování osobních údajů v registru v souladu s obecnými zásadami ochrany osobních údajů, ačkoli napadené ustanovení zasahuje do ústavně zaručeného základního práva na soukromí a osobní údaje.

25. Zejména v Senátu bylo poukazováno na nestandardní způsob přijetí novely jako „přílepku“. Napadené ustanovení bylo přijato v rámci návrhu novely zákona o ochraně spotřebitele předloženého jako implementace směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, přičemž dlužnické registry nejsou součástí této problematiky. V rozpravě při projednávání návrhu novely zaznělo, že pozměňovací návrh chrání pouze prodejce a říká, že spotřebitel je nedůvěryhodný. Bylo též uvedeno, že smyslem registru může být i podávání informací o tom, jak je kdo zadlužený, tudíž náchylný k dalšímu zadlužování, čehož se dá

zneužit. Jiné názory naopak považovaly přijetí úpravy registru za nezbytné z důvodu splnění závazků vůči Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Světové bance.

26. Podle úřadu si pod názvem § 20z zákona o ochraně spotřebitele (viz shora část II) málokdo představí, že jde vlastně o dlužnický registr; vymyká se obvyklému označování „dlužnický registr“ v evropském a mezinárodním právu. Tato problematika měla být součástí zákona o spotřebitelském úvěru, kam obsahově patří. Napadené ustanovení chrání téměř výlučně prodejce a ochranu spotřebitelů lze v tomto případě chápat nejvýše jako ochranu proti nim samým. Dále napadené ustanovení údajně neodpovídá požadavkům podle obecného nařízení.

27. Koncepce § 20z zákona o ochraně spotřebitele není přiměřená, neboť jeho účel není určitý, výslovně vyjádřený a celkově legitimní a nejsou respektovány požadavky na rozsah, přesnost a omezení doby zpracovávání údajů. Informační povinnost musí být podle úřadu přiměřená závažnosti zásahu do práva na ochranu soukromí při dodržování veškerých práv subjektů údajů podle obecného nařízení. Měla by proto být zajištěna práva subjektů údajů na přístup k osobním údajům a na jejich opravu, jakož i právo na námitku proti zpracování na základě vážných a legitimních důvodů. V registru přitom mohou být vedeny informace, které nelze spravedlivě požadovat, např. potenciální účastníci smluv, rodná čísla spotřebitelů nebo poskytování informací o osobních údajích za úhradu.

28. Úřad též uvedl, že v současnosti eviduje 70 stížností na registry, z toho 43 na sdružení. Ve stížnostech stěžovatelé namítají, že ačkoli již své dluhy splatili, jsou stále vedeni v registru, což se negativně dotýká jejich osobní situace. Žádostem o výmaz nemohl úřad pro znění napadeného usnesení vyhovět. Závěrem úřad podotkl, že ve Francii byla shledána neústavnost tamního pozitivního registru (tj. databází evidujících informace o splacených a potenciálních dlužících spotřebitelů) s tím, že negativní registr vede Národní banka, nikoli soukromé subjekty. Podle úřadu by proto mělo být napadené ustanovení zrušeno.

IV.h Vyjádření zájmového sdružení právnických osob SOLUS

29. K návrhu spontánně zaslalo vyjádření také sdružení, které není účastníkem řízení, a proto jeho vyjádření Ústavní soud pouze vzal na vědomí. Ve vyjádření sdružení uvedlo, že návrh novely byl projednán v Ústavněprávním výboru Poslanecké sněmovny, a to včetně pozměňovacích návrhů. Výbor s přihlédnutím k připomínce úřadu nesouhlasil s původním návrhem, který příliš omezoval informační autonomii spotřebitele, zejména umožňoval účast v databázích všem podnikatelům, bez ohledu na jejich reálnou potřebu, neumožňoval spotřebiteli ovlivnit svou evidenci v pozitivních registrech ani nestanovil nutnost souhlasu spotřebitele s dotazem na informace obsažené v pozitivních registrech. Vyústěním diskuse Ústavněprávního výboru byl ve druhém čtení poslanecký pozměňovací návrh zohledňující připomínky vznesené v tomto výboru a připomínky úřadu, v jehož znění byl návrh zákona posléze schválen.

30. Podle sdružení jsou registry klientských informací běžnou součástí právní úpravy členských států Evropské unie a podle hodnocení Světové banky je např. ve Spolkové republice Německo a v Polské republice v registrech sdíleno více informací než v České republice. Např. v Italské republice, Nizozemsku nebo Velké Británii pak fungují registry pouze na základě obecné právní úpravy zpracování osobních údajů. Zvolené legislativní řešení je podle sdružení potřebné jak pro naléhavý zájem věřitelů, tak z hlediska zájmů celé společnosti předcházet předlužování spotřebitelů. Jestliže mají někteří věřitelé povinnost vynaložit odbornou péči, aby nedošlo k předlužení spotřebitele, musí k tomu disponovat

databází, z níž mohou potřebné informace zjistit. Dodatečné řešení předlužení v podobě exekučních nebo insolvenčních řízení jsou jen omezeně funkční a informační databáze stěží nahraditelné. Spotřebitelé mají logicky snahu předvést svou bonitu jako co nejlepší a poskytování potřebných informací pouze jimi samotnými je proto krajně nespolehlivé. Podmínit získávání informací souhlasem spotřebitelů by mohlo znemožnit naplnění cíle právní úpravy. K tomu sdružení uvádí, že v průzkumu agentury STEM/MARK údajně uvedlo 40 % spotřebitelů, že by při žádosti o finanční službu své závazky po splatnosti zatajilo.

31. Z čl. 10 odst. 3 Listiny podle sdružení neplyne, že by oprávněným shromažďováním osobních údajů bylo nakládání s nimi pouze se souhlasem příslušných subjektů. Sdružení má za to, že zákonodárce může stanovit i jiné podoby zpracování osobních údajů jako oprávněné, přičemž obsah práva na ochranu soukromí nesmí vyprázdnit. V kontextu celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele je zřejmé, že napadené ustanovení chrání spotřebitele před zpracováváním údajů o jeho rodinném životě či údajů citlivých. Napadené a související ustanovení vylučují možný střet zájmů u subjektu vedoucího registr (ten nemůže být založen za účelem podnikání), jen oprávněným subjektům a pouze za určitých podmínek umožňuje poskytovat informace a dávají spotřebiteli právo odmítnout evidenci v pozitivním registru. Ochrana slabší strany je v tuzemském právu založena právě na omezení autonomie vůle; spotřebitel nemůže sjednat úvěr, není-li jeho úvěruschopnost dostatečná a podnikatelé (např. v oblasti elektronických komunikací či obchodování s energiemi) nemohou sjednání služeb bezdůvodně odmítnout. Podle sdružení svěčuje i § 38a odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, provozování registru soukromým subjektům. V souhrnu se sdružení domnívá, že návrh městského soudu není důvodný.

IV.ch Vyjádření Poradny při finanční tísní, o. p. s.

32. Ústavní soud obdržel také vyjádření Poradny při finanční tísní, o. p. s. (dále jen „poradna“), které vzal rovněž pouze na vědomí. Poradna shrnula základní důvody existence registru a význam veřejného zájmu na prevenci předlužování spotřebitelů. Podotkla, že tuzemská právní úprava nevybočuje z evropského standardu, spíše je ještě přísnější. Podle poradny vypovídají údaje jen o závazcích spotřebitelů vůči podnikatelským subjektům a s výjimkou údajů o prodlení spotřebitele s placením dluhu může spotřebitel svou evidenci odmítnout, příp. svým nesouhlasem znemožnit přístup prodávajících k údajům v registru. Poradna se ve zbytku vyjádřila obdobně jako sdružení; shrnula, že napadená právní úprava splňuje test přiměřenosti a návrh na její zrušení není důvodný.

IV.i Ústní jednání

33. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení před Ústavním soudem

34. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podle tohoto článku dospěla-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním

pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jde-li o zákon (jeho ustanovení), jehož použití je v dané věci bezprostřední a nevyhnutelné a jenž současně brání tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně souladného) výsledku [viz např. nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (č. 225/2019 Sb.)].

35. Městský soud podal návrh na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť má být použita v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 10 A 212/2013. Ústavní soud přezkoumal, zda městský splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které městský soud vede. Součástí přezkumu v řízení před městským soudem je obsah rozhodnutí úřadu, která jsou založena na závěru o nenaplnění některé z výjimek z obecné povinnosti správců databází zpracovávat osobní údaje se souhlasem dotčených osob podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Vedení registru je blíže vymezeno v (od 1. 2. 2016 účinném) § 20z zákona o ochraně spotřebitele, pročež městský soud musel po akceptaci závěrů obsažených v usnesení NSS v předmětném řízení přezkoumat soulad vedení registru s podmínkami podle § 20z. V případě neústavnosti napadeného ustanovení by odpadly zvláštní předpoklady dovolené absence souhlasu dotčených subjektů se zpracováním jejich osobních údajů. Posouzení zákonnosti správních aktů tak bylo v okamžiku podání návrhu nevyhnutelné a bezprostředně závislé na použití napadeného ustanovení.

36. V průběhu řízení městský soud informoval Ústavní soud, že žaloba, jíž bylo zahájeno řízení, z něhož vzešel návrh městského soudu na zrušení napadeného ustanovení, byla vzata zpět. Ústavní soud se proto musel vypořádat s otázkou, zda je i v této procesní situaci městský soud k podání návrhu aktivně legitimován. Při předložení věci Ústavnímu soudu, tedy před zpětvzetím žaloby sdružením, městský soud řízení u něj vedené v souladu se zákonem přerušil. Toto řízení zůstává přerušené i nyní, je však zřejmé, že v důsledku zpětvzetí žaloby vyústí do zastavení řízení, a tedy případné zrušení napadeného ustanovení by nemělo vliv na výsledek řízení, z něž návrh na zrušení tohoto ustanovení vzešel. Přesto tato skutečnost neznamená, že by městský soud nebyl oprávněn k podání návrhu. Jeho oprávnění se totiž odvíjí od stavu v době zahájení řízení, přičemž pozdější skutečnosti na ně nemohou mít vliv. Zákon o Ústavním soudu nespojuje pozbytí podmínek aktivní legitimace navrhovatele v průběhu řízení s odmítnutím návrhu nebo zastavením řízení (srov. FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha, 2007, s. 362, 399). Při absenci návrhu na zrušení napadeného ustanovení ze strany skupiny senátorů by mohla vzniknout paradoxní situace, v níž by i přes aktivní legitimaci soudu v okamžiku podání návrhu na zrušení ustanovení právního předpisu nemohlo být po zpětvzetí žaloby přezkoumáno ustanovení zákona potenciálně rozporné s ústavním pořádkem. Přezkum ústavnosti by pak záležel na aktuální procesní situaci v řízení před soudem, který návrh Ústavnímu soudu podal.

37. Ústava ani zákon o Ústavním soudu nečiní rozdílů mezi tzv. abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti, nýbrž upravují jedno řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, jehož výsledek má stejné právní účinky bez ohledu na to, zda byl zahájen v souvislosti či bez souvislosti s konkrétní věcí. Poté, co je řízení zahájeno na návrh, který splňuje všechny zákonem stanovené předpoklady, nelze tento návrh vzít zpět [nález ze dne 12. 4. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 12/94 (N 20/3 SbNU 123; č. 92/1995 Sb.)], protože existuje veřejný zájem na posouzení ústavnosti napadeného právního předpisu, jehož výsledek bude zavazovat všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Z těchto důvodů se Ústavní soud odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu ze dne 4. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 5/05 (N 77/41 SbNU 11; č. 303/2006 Sb.), v němž ve srovnatelné situaci dospěl k závěru o dodatečném pozbytí aktivní legitimace navrhujícího soudu a dále jednal jako s navrhovatelem s jiným soudem, jenž měl v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, neboť jeho pozdější návrh na zrušení stejných zákonných

ustanovení byl odmítnut z důvodu litispendence (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Byť městský soud nebude moci napadené ustanovení aplikovat, podal návrh v souladu s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu „v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy“, a Ústavní soud neshledal, že by byl k podání návrhu zjevně neoprávněný. S ohledem na procesní průběh, spojení s řízením původně zahájeným skupinou senátorů, a tedy i vymezením předmětu a účastníků řízení, odpovídá právě tento postup materiálnímu pojetí práva, neboť od Ústavního soudu se očekává, že o sporné otázce, která vyplývá z návrhů, rozhodne (při splnění ostatních podmínek) s konečnou platností věcně. Ústavní soud dospěl k závěru, že městský soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

38. Pokud jde o návrh na zrušení věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/17), podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení také skupina nejméně 17 senátorů. Návrh podala skupina 17 senátorů; v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

39. Oba návrhy podané Ústavnímu soudu v nadepsané věci obsahují veškeré zákonem požadované náležitosti, nejsou nepřijatelné podle § 66 zákona o Ústavním soudu a současně neexistuje důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy oba návrhy společně projednal.

VI. Posouzení kompetence a ústavní souladnosti procedury přijetí napadených ustanovení

40. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: za první, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence; za druhé, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem; za třetí, zda je jeho obsah v souladu s ústavními zákony.

41. Napadená ustanovení se stala součástí zákona o ochraně spotřebitele dne 1. 2. 2016, kdy nabyla účinnosti novela v části, kterou se vkládá do zákona o ochraně spotřebitele část pátá (obsahující § 20z a 20za platného znění zákona o ochraně spotřebitele).

42. Parlament měl podle čl. 15 odst. 1 Ústavy pravomoc k přijetí uvedené novely. Z vyjádření jeho komor, jakož i veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu Ústavní soud zjistil, že návrh novely (sněmovní tisk č. 445, 7. volební období, 2013–2017), předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 31. 3. 2015. Návrh zákona původně neobsahoval zavedení registru. Tato úprava byla součástí pozměňovacích návrhů, které byly přijaty Hospodářským výborem jako výborem garančním (sněmovní tisk č. 445/3, čl. I, bod 5). Napadená ustanovení byla též součástí pozměňovacího návrhu předloženého poslancem Mgr. Radkem Vondráčkem v podrobné rozpravě druhého čtení, konané dne 16. 9. 2015 na 31. schůzi Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk č. 445/6, část A, bod 5). Napadená ustanovení byla jako součást sněmovního tisku č. 445/6 schválena ve třetím čtení, konaném dne 7. 10. 2015 na 33. schůzi Poslanecké sněmovny (usnesení č. 902); pro návrh hlasovalo 176 ze 179 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti.

43. Návrh novely postoupený Poslaneckou sněmovnou dne 19. 10. 2015 Senát projednal (senátní tisk č. 139, 10. funkční období, 2014–2016) dne 11. 11. 2015 na své 14. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, jejichž součástí bylo i vypuštění části páte, tj. i napadených ustanovení (usnesení č. 273, bod 3 přílohy). K jejich přijetí došlo k návrhu Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, jenž návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou projednal dne 4. 11. 2015 na své 15. schůzi (usnesení Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí č. 74, bod 2 přílohy). Pro přijetí pozměňovacího návrhu na vypuštění napadených ustanovení hlasovalo 49 z 53 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti. Pro vrácení hlasovalo 47 z 53 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti.

44. Poslanecká sněmovna dne 9. 12. 2015 na své 36. schůzi neschválila návrh zákona ve znění schváleném Senátem, když pro něj hlasovalo 61 ze 167 přítomných poslanců, proti hlasovalo 73. Poslanecká sněmovna na téže schůzi setrvala na původním návrhu novely (usnesení č. 997); pro hlasovalo 168 ze 171 přítomných poslanců, jeden byl proti. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 11. 12. 2015 a podepsán jím byl dne 15. 12. 2015. K jeho vyhlášení došlo dne 28. 12. 2015 v částce 161 Sbírky zákonů pod č. 378/2015 Sb.; účinnosti nabyl dne 28. 12. 2015, s výjimkou některých ustanovení (včetně § 20z), které nabyly účinnosti dne 1. 2. 2016.

45. Výše uvedená zjištění umožňují konstatovat, že v zákonodárném procesu byla dodržena ústavně předepsaná posloupnost i většiny nezbytné pro schválení návrhu zákona v komorách Parlamentu. Přijatý zákon byl rovněž doručen prezidentu republiky, který nevyužil svého práva jej vrátit Parlamentu a zákon podepsal. Napadené ustanovení proto bylo přijato ústavně předepsaným způsobem.

VII. Vlastní přezkum

VII.a Obecná východiska

46. V posuzované věci jde především o střet práva spotřebitelů na ochranu před neoprávněným zpracováním jejich osobních údajů se zájmem subjektů nabízejících jim finanční služby (dále jen „prodávající“ nebo „podnikatelé“), které mohou za určitých podmínek získávat informace z registru, nebo o střet se zájmem společnosti na solventnosti spotřebitelů jako kupujících. Jinak řečeno jde o střet základního práva s potenciálně oprávněným (veřejným) zájmem (k jeho ústavněprávnímu významu viz níže).

VII.a/1

Právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení

47. Právo na informační sebeurčení je součástí základního práva na ochranu soukromí v širším smyslu, upraveného především v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

48. Základním nárokem na autonomii jednotlivce, plynoucím z lidských práv, je požadavek respektu k svébytnému uspořádání života, jehož jednou z hlavních funkcí je i záruka ochrany osobních údajů. Právo na respektování soukromého života je v Listině rozloženo do více ustanovení a doplněno dalšími v ní deklarovanými aspekty práva na soukromí. Jádrem právní

úpravy je právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých podmínek mají být skutečnosti a informace z jeho soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Dílčí atributy tohoto práva tvoří právo na informační sebeurčení, jehož ústavní základ lze dovodit z čl. 10 odst. 3 Listiny [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007 (N 111/46 SbNU 41) nebo sp. zn. I. ÚS 705/06 ze dne 1. 12. 2008 (N 207/51 SbNU 577), jakož i rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 12. 1983 BVerfGE 65, 1 (*Volkszählungsurteil*) či ze dne 4. 4. 2006 BVerfGE 115, 320 (*Rasterfahndungsurteil II*)] ve spojení s čl. 7 odst. 1 Listiny zaručujícím nedotknutelnost osoby a jejího soukromí a čl. 13 Listiny, který chrání vedle listovního tajemství i tajemství dalších písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných komunikačními prostředky. Platí nicméně, že v Listině uvedený výčet toho, co je potřeba zařadit do rámce ochrany soukromí, nelze považovat za taxativní (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

49. Právo na informační sebeurčení s dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako nezbytnou podmínku důstojné existence člověka a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit. Právem jsou proto respekt a ochrana této sféry garantovány ústavním pořádkem; posuzováno jen z poněkud jiného úhlu jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka a občana ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; č. 94/2011 Sb.)].

50. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při výkladu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) opakovaně zdůraznil, že i sběr a uchovávání údajů týkajících se soukromého života jednotlivce spadají pod rozsah tohoto článku, přičemž výraz „soukromý život“ nesmí být interpretován restriktivně (zejména rozsudek ze dne 2. 8. 1984 ve věci *Malone proti Spojenému království* č. 8691/79). Extenzivní výklad tohoto pojmu je podle ESLP ve shodě s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (v České republice platné ode dne 1. 11. 2001; č. 115/2001 Sb. m. s.), jejímž cílem je zaručit každé fyzické osobě respektování jejich základních práv a svobod, zejména jejího práva na soukromý život v souvislosti s automatizovaným zpracováním údajů osobního charakteru, které se jí týkají (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2000 ve věci *Amman proti Švýcarsku* č. 27798/95).

51. Výjimky ze zákazu státních zásahů do práva na soukromý život, nezbytné v demokratické společnosti a v souladu se zákonem z titulu vypočtených hodnot veřejného zájmu nebo ochrany práv a svobod jiných, vykládá ESLP naopak restriktivně. Úkony veřejné moci představující zásah do práva na soukromý život se nesmějí ocitnout mimo soudní kontrolu [srov. např. rozsudek ze dne 16. 12. 1997 ve věci *Camenzind proti Švýcarsku* č. 21353/93].

52. Ústavní soud vícekrát zdůraznil závažnost a význam základního práva na informační sebeurčení v demokratické společnosti materiálně pojímaného právního státu. K tomu v bodu 30 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 vyslovil: „*Pokud jednotlivci nebude garantována možnost hlídat a kontrolovat obsah i rozsah osobních dat a informací jim poskytnutých, jež mají být zveřejněny, uchovány či použity k jiným než původním účelům, nebude-li mít možnost rozpoznat a zhodnotit důvěryhodnost svého potenciálního komunikačního partnera a případně tomu uzpůsobit i své jednání, pak nutně dochází k omezení až potlačování jeho práv a svobod, a nelze tak již nadále hovořit o svobodné a demokratické společnosti. Právo na informační sebeurčení (...) je tak nezbytnou podmínkou nejen pro svobodný rozvoj a seberealizaci jednotlivce ve společnosti, nýbrž i pro ustavení svobodného a demokratického komunikačního řádu. Zjednodušeně řečeno, v podmínkách vševědoucího a všudy přítomného státu a veřejné*

moci se svoboda projevu, právo na soukromí a právo svobodné volby chování a konání stávají prakticky neexistujícími a iluzorními.“ Tento imperativ je třeba mít na paměti pro vlastní poměření v kolizi stojících základních práv, resp. základního práva a ústavně aprobovaného veřejného (oprávněného) zájmu. Avšak s rozdílem, že v posuzované věci nejde přímo o „kontrolu“ jednotlivce „všudypřítomnou“ veřejnou mocí, nýbrž o demokratickým zákonodárcem stanovené právo soukromých subjektů nikoli zveřejňovat, nýbrž interně zpracovávat osobní (avšak nikoli citlivé – viz dále) údaje jiných soukromých osob – spotřebitelů. Tyto dílčí rozdíly představují na pozadí obecného vymezení práva na informační sebeurčení jedny ze základních východisek vlastního ústavněprávního přezkumu napadených ustanovení.

VII.a/2

Ochrana spotřebitele a jeho osobních údajů

53. Ochrana spotřebitele spolu s ochranou (i jeho) osobních údajů představují dynamicky se vyvíjející oblasti právního řádu, a to na vnitrostátní i unijní úrovni. Přestože právo Evropské unie není referenčním kritériem ústavnosti (viz náleze ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17), je v zájmu dosažení tzv. eurokonformního výkladu napadených ustanovení [viz nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; č. 154/2006 Sb.) nebo ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; č. 434/2006 Sb.)] přiblížen jeho vztah k unijní právní úpravě obecné ochrany spotřebitele a osobních údajů. I v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy přitom platí, že pouze Soudní dvůr podává závazný výklad práva Evropské unie [srov. náleze ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (č. 254/2020 Sb.)]. Při přezkumu ústavnosti právní normy v tomto řízení pak její nezpůsobilost vyložit ji způsobem slučitelným s právem Evropské unie, která (pokud) je zároveň i deficitem ústavního rozměru, vede k jejímu zrušení. Rozpor s právem Evropské unie však Ústavní soud v posuzované věci neshledal.

54. Relevantní právní úpravu představují na podústavní úrovni zejména zákon o ochraně spotřebitele, zákon o spotřebitelském úvěru, obecné nařízení (tzv. „GDPR“, viz bod 8) a zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „zákon o zpracování osobních údajů“), který navazuje na přímo použitelné obecné nařízení a ke dni 24. 4. 2019 nahradil zákon o ochraně osobních údajů; do tohoto okruhu lze řadit i směrnici (viz bod 11) a některé další unijní předpisy.

55. Východiskem ochrany spotřebitele v koincidenci s ochranou osobních údajů v rovině primárního unijního práva je Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Podle ní se jednak v politikách Evropské unie, potažmo však i na vnitrostátní úrovni při implementaci těchto politik, zajišťuje vysoká úroveň ochrany spotřebitele (čl. 38), jednak osobní „*údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu*“ (čl. 8 odst. 2); posléze uvedené právo je zároveň zaručeno v čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie jako jedna ze zásad obecně použitelných ve všech unijních politikách. Tato ustanovení Listiny EU jsou podle čl. 51 odst. 1 „určena“ i členskými státy, a to „výhradně pokud uplatňují právo Unie“ a nerozšiřují oblast působnosti práva Evropské unie nad rámec jí svěřených pravomocí (odst. 2). Výrazem „určena“ Listina EU nade vši pochybnost míní závazek její ustanovení plně respektovat, přičemž za „uplatňování“ práva Evropské unie je třeba pokládat veškeré postupy a akty orgánů členských států (moci zákonodárné, výkonné a soudní) bezprostředně spojené se zajišťováním plných vnitrostátních účinků předmětné unijní úpravy (srov. PIERS, S.; HERVEY, T.; KENNER, J.; WARD, A. (eds.) *The EU Charter of*

Fundamental Rights. A Commentary. London: Hart Publishing, 2014, s. 1433-1448, a tam citované rozsudky Soudního dvora, např. C-617/10 *Aklagaren v Akerbeg Fransson*, C-411/10 a C-493/10 *NS v Secretary of State*, C-370/12 *Thomas Pringle v Government of Ireland*). Jakkoli se tedy čl. 8 Listiny EU podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/14 bezprostředně nepoužije jako součást referenčního rámce ústavního přezkumu napadeného ustanovení, je i prismatem tohoto východiska nicméně právo na ochranu osobních údajů podle čl. 8 Listiny EU zdrojem kritérií pro (tzv. eurokonformní) výklad právních předpisů členských států v oblasti ochrany osobních údajů, jež dopadají na použití vnitrostátních norem. Příslušná ustanovení Listiny EU jsou proto relevantní jak pro výklad obecného nařízení, tak pro použití zákona o zpracování osobních údajů, jež je souladné s právem Evropské unie.

56. Ustanovení § 5 zákona o zpracování osobních údajů opravňuje správce osobních údajů (tj. i provozovatele ve smyslu § 20z zákona o ochraně spotřebitele) zpracovávat údaje, je-li to nezbytné pro splnění povinnosti uložené mu právním předpisem nebo úkolu ve veřejném zájmu. Obecné nařízení podmiňuje zákonnost zpracování osobních údajů udělením souhlasu jejich subjektem [čl. 6 odst. 1 písm. a)], ledaže je toto zpracování „nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje“ [písm. c)], nebo je „nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce“ [písm. e)], anebo je „nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě“ [písm. f)]. S tím, že zpracování citlivých osobních údajů se zakazuje, není-li „nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu [...], které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky na ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů“ [čl. 9 odst. 2 písm. g)]. Citlivými osobními údaji jsou podle čl. 9 odst. 1 obecného nařízení informace vypovídající o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání, filozofickém přesvědčení a další, pročež zákaz jejich zpracování ani výjimky z něj nejsou pro posuzovanou věc významné.

57. Ustanovení čl. 6 odst. 2 obecného nařízení upravuje možnost členských států stanovit konkrétnější úpravu k přizpůsobení pravidlům zpracování osobních údajů podle čl. 6 odst. 1 písm. c) a e) obecného nařízení (viz výše). Mimo jiné i z § 20z zákona o ochraně spotřebitele lze dovodit, že této možnosti zákonodárce využil, a to v souladu s čl. 6 odst. 3 obecného nařízení vymezujícím další předpoklady právního základu příslušné konkretizace. Hodno doplnit, že podmínky zpracování osobních údajů jsou podle čl. 5 odst. 1 písm. c) obecného nařízení vedeny zásadou minimalizace údajů, podle níž mají být informace přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu zpracování. Stejně tak mají být informace zpracovávány způsobem zajišťujícím náležitě zabezpečení apod. [písm. f)].

58. Ustanovení čl. 14 odst. 1 až 4 obecného nařízení upravují obsah a rozsah poskytování informací o zpracování osobních údajů subjektu údajů správcem v případě, že údaje správce nezískal od subjektu samotného. Odstavec 5 téhož článku vymezuje kritéria, při jejichž splnění se předchozí odstavce nepoužijí. Ta se uplatní zejména v případech, v nichž subjekt (tj. pro posuzovanou věc i spotřebitel jako kupující) již informace má [písm. a)] nebo je získávání a zpřístupnění výslovně stanoveno právem Evropské unie nebo členského státu, které se vztahuje na správce (tj. v posuzované věci např. i na sdružení) a v němž jsou stanovena vhodná opatření na ochranu oprávněných zájmů subjektu údajů.

59. Podle § 84 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru má spotřebitel povinnost poskytnout prodávajícímu úplné a pravdivé informace k posouzení jeho úvěruschopnosti. Tyto „informace

je za účelem posouzení úvěruschopnosti spotřebitele poskytovatel a zprostředkovatel povinen ověřit způsobem přiměřeným dané situaci, je-li to nutné, též použitím nezávisle ověřitelných údajů“. Podle § 86 odst. 1 téhož zákona prodávající „posoudí úvěruschopnost spotřebitele na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací získaných od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, z databáze umožňující posouzení úvěruschopnosti spotřebitele nebo i z jiných zdrojů. Poskytovatel poskytne spotřebitelský úvěr jen tehdy, pokud z výsledku posouzení úvěruschopnosti spotřebitele vyplývá, že nejsou důvodné pochybnosti o schopnosti spotřebitele spotřebitelský úvěr splácet.“ Podle odstavce 2 posuzuje prodávající úvěruschopnost spotřebitele i podle jeho způsobu plnění dosavadních dluhů. Porušení povinnosti prodávajícího prověřit úvěruschopnost spotřebitele má za následek neplatnost smlouvy (§ 87 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru). Podle § 88 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru „[o]soby oprávněné poskytovat spotřebitelský úvěr se mohou vzájemně informovat o údajích o dlužích, které vypovídají o úvěruschopnosti spotřebitele, prostřednictvím databáze spravované právnickou osobou“, kterážto osoba zpracovává údaje o spotřebitelích právě za účelem posouzení jejich úvěruschopnosti a poskytuje přístup k údajům osobám oprávněným poskytovat spotřebitelský úvěr a zachovává o získaných údajích mlčenlivost a chrání je před zneužitím. Podle § 88 odst. 2 je poskytovatel „povinen k údajům získaným o spotřebiteli z databáze podle odstavce 1 přistupovat tak, jako by šlo o údaje, které získal od spotřebitele sám. Poskytovatel může údaje o spotřebiteli získané prostřednictvím databáze podle odstavce 1 využít výhradně pro vyhodnocení předpokladů řádného splácení jeho dluhů [...]“. O záměru vyhledávat údaje v databázi musí prodávající spotřebitele informovat v souladu se zákonem upravujícím ochranu osobních údajů (odst. 3).

60. Z citovaných ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru je patrné, že příslušná úprava stanovuje prodávajícím povinnost prověřovat bonitu spotřebitelů – potenciálních kupujících. Kromě toho, že toto prověřování nemusí být založeno pouze na posuzování informací získaných přímo od spotřebitele, musí být za určitých podmínek spotřebitel o zpracovávání a vyhledávání příslušných údajů informován.

VII.a/3

Zájem na bonitě a nepředlužování spotřebitelů

61. Městský soud upozornil, že zájem prodávajících na solventnosti spotřebitelů nespadá pod právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny ani pod legitimní očekávání ochrany budoucího majetku podle čl. 1 protokolu. Údajně nejde ani o úpravu navazující na ochranu spotřebitelů před nadměrným zadlužováním.

62. Podle Ústavního soudu je kromě uvedených východisek potřeba vzít v potaz též právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, dále (zejména soukromoprávní) zásadu prevence, a především na podústavní úrovni frekventované a blíže nespecifikované zpracování údajů ve veřejném nebo oprávněném zájmu státu nebo třetích osob. Jak bylo zmíněno výše, ochranu totiž zasluhují nejen základní práva a svobody, nýbrž i ústavně aprobované veřejné zájmy, přičemž jednomu před druhým nesmí být dána bezdůvodně přednost. Stejně tak je potřeba vzít v potaz zákonnou povinnost prodávajících posuzovat úvěruschopnost spotřebitelů podle zákona o ochraně spotřebitele a zákona o spotřebitelském úvěru, a to pod výše uvedenými sankcemi.

63. Na veřejný (společenský) zájem na předcházení předlužování spotřebitelů, stejně jako na obdobný (ne)oprávněný zájem třetích stran, které se spotřebiteli jako věřitelé vstupují do závazkových právních vztahů, nelze nahlížet jako na jednorozměrnou a neměnnou kategorii.

Naopak je třeba důsledně zvažovat všechny v úvahu připadající zájmy a všechna práva, a to v konkrétní prostorově a časově vymezené dimenzi. To současně znamená, že praxe výkladu práva na ochranu osobních údajů je ovlivňována aktuálním sociálním a politickým kontextem (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/14), do jehož rámce je nutné přiměřeně řadit i v jeho příslušných aspektech relevantní kontext ekonomický. Nejzazším kritériem posuzování přiměřenosti omezení základního práva na ochranu soukromí je přitom míra, za níž se již zásah stává porušením samotného prostoru pro svébytnou existenci jednotlivce.

64. Skutečnost, že veřejný nebo oprávněný zájem (jako typický neurčitý právní pojem) na ochraně spotřebitelů před jejich předlužováním, potažmo zájem na ochraně společnosti a ekonomiky před tímto předlužováním, není výslovně upraven v ústavním pořádku, neznamená, že je ústavněprávně bez významu. Městský soud tuto irelevanci dovozuje z prostého znění čl. 11 Listiny a výkladu čl. 1 protokolu v jeho hlavních aspektech týkajících se legitimního čekávání. Ústavní soud již např. v nálezu ze dne 7. 12. 2005 sp. zn. IV. ÚS 412/04 (N 223/39 SbNU 353) odůvodnil, že „právo na ochranu soukromého života je nezadatelným lidským právem, přičemž k omezení tohoto práva lze v demokratickém právním státě přikročit za účelem ochrany základních práv jiných osob nebo ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku“. Proto nejenže nejde o poměrování práva na informační sebeurčení „textem“ kolidujícího ústavně zaručeného práva, nýbrž jeho významem, a co víc, i principy a hodnotami v ústavním pořádku jinak obsaženými a z něj odvoditelnými. Vodítkem může být též znění čl. 8 odst. 2 Úmluvy, podle něhož může státní orgán zasáhnout do výkonu práva na ochranu soukromí mimo jiné v zájmu hospodářského blahobytu země nebo ochrany práv a svobod jiných.

65. Nadto upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. III. ÚS 4129/18, že „Nejvyšší soud k úvěrovým smlouvám ve spotřebitelských vztazích v rozsudku ze dne 25. 7. 2018 sp. zn. 33 Cdo 2178/2018 mimo jiné uvedl, že důsledky neschopnosti splácet úvěr se netýkají jen dlužníka (spotřebitele), ale dotýkají se společnosti jako celku, neboť na tu mají vliv důsledky dlužníkovy předlužení a případné insolvence. Do veřejné sociální sítě pak spadne často nejen dlužník, ale většinou i osoby na něm závislé, dojde k porušení rodinných a sociálních vztahů. Proto je na věřiteli (...), aby dlužníka – spotřebitele (...) náležitě před poskytnutím úvěru prověřil (posoudil jeho schopnost úvěr splácet). Úvěr pak smí spotřebiteli poskytnout jen tehdy, když odbornou péčí schopnost dlužníka posoudil a z jeho zjištění je zřejmé, že dlužník bude schopen úvěr splácet. Neproověří-li věřitel dlužníka dostatečně nebo poskytne-li dlužníkovi úvěr i přes svá negativní zjištění, je úvěrová smlouva podle Nejvyššího soudu neplatná.“ Byť v posuzované věci nejde o neplatnost úvěrové smlouvy, nejsou tyto okolnosti bez významu a citované podtrhuje ústavní dimenzi případu. Z ústavněprávní ochrany totiž nemohou být vyloučeny celospolečenské zájmy a povinnosti třetích osob (prodávajících) stanovené zákonem, které na druhou stranu nesmí nepřiměřeně omezovat základní práva jednotlivců.

66. Z dosud uvedeného plyne, že ochrana soukromí se obecně dovozuje z hodnoty svobody jednotlivce. To není bez významu i s přihlédnutím k právu každého podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, protože byť systematicky řazen mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, jde u svobodné volby povolání (kterou lze vykonávat i podnikáním) „o klasickou liberální svobodu, jež je důležitou součástí přirozenoprávně chápané svobody člověka“. [...] Tato stránka se plně utváří teprve tím, že se jednatel věnuje činnosti, která je pro něj základem a úlohou jeho života a skrze kterou přináší zároveň svůj příspěvek k celkovému výkonu společnosti (Zippelius a Würtenberger tu odkazují na rozsudek 1 BvL 21/78). Jakkoli nadneseně tato formulace může znít, přece jen je z ní patrná ona spojitost mezi svobodnou volbou povolání a obecnou svobodou

člověka. Takto chápanou svobodnou volbu povolání lze realizovat v zásadě buď samostatnou výdělečnou činností (právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny), nebo v pracovním poměru (právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny).“ (srov. WINTR, J. In: WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 573). K tomu Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. IV. ÚS 27/09 (N 200/54 SbNU 489) uvedl: „Právo na svobodné podnikání podle čl. 26 Listiny, jež v tomto případě působí jako objektivní hodnota ovlivňující výklad podústavního práva, je navíc nutné vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Takto vyloženo dává uvedené ustanovení obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se přičí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže.“

67. Uvedené pochopitelně nemusí znamenat, že pod režim čl. 26 odst. 1 Listiny spadá i právo podnikatelů vést negativní registr dlužníků. Nicméně je-li smyslem daného ústavně zaručeného práva též umožnit jednotlivcům přispět k prospěchu celé společnosti, musí i stát vytvářet přiměřené (alespoň minimální) záruky proti maření takových snah ze strany třetích osob (např. spotřebitelů). A to tím spíše, lze-li se práv podle čl. 26 Listiny domáhat jen v mezích zákonů je provádějících (čl. 41 odst. 1 Listiny). Součástí těchto záruk je právě oblast ochrany spotřebitele včetně napadeného ustanovení a souvisejících právních předpisů. Konkrétní účely právní úpravy závisí na rozhodnutí zákonodárce; jejich legitimita a přiměřenost jsou pak chráněny ústavním pořádkem. Přestože v projednávané věci nejde o hodnocení férovosti a mravů soutěže, je v posledně citovaném nálezu uvedena vodítka třeba řadit do referenčního rámce přezkumu. Proto, jakkoli je důležitým a předním hlediskem ochrana spotřebitelů, nelze ztrácet ze zřetele též alespoň minimální ochranu naplňování příslušné svobody, uskutečňované i podnikáním.

68. Byť je úkolem veřejné moci v této oblasti především minimalizovat omezení této svobody, nelze tento princip absolutizovat a ochranu a práva poskytovat pouze subjektům, kteří jako dlužníci vstupují s podnikateli do závazkových vztahů. Tomu odpovídá požadavek *prima facie* co největšího rozsahu soukromí jednotlivců a minimalizace omezení tohoto soukromí veřejnou mocí, potažmo oprávněnými zájmy jiných jednotlivců v závislosti na tom, jakou měrou lze v konkrétních situacích kolidující základní práva vykonávat. Zájem na solventnosti spotřebitelů žádajících o finanční produkt představuje „druhou stranu mince“ vlastní ochrany spotřebitele, jež je spojena i s nároky vůči prodávajícím, které slouží též k ochraně společnosti jako celku.

VII.b Ústavnost § 20z odst. 1 věty čtvrté zákona o ochraně spotřebitele

69. Ve své rozhodovací činnosti rozvinul Ústavní soud doktrínu přiměřenosti, v jejímž rámci posuzuje principem proporcionality vzájemnou kolizi základních práv a svobod, resp. jejich střet s jinou ústavně chráněnou hodnotou. Přitom je třeba dbát, aby bylo dosaženo nejvyšší možné míry souladu mezi nimi, tedy optimálního uplatnění obou chráněných hodnot. Tato zásada ústící mimo jiné v test proporcionality může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Test přiměřenosti zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je kritérium způsoblosti naplnění účelu (vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku či zájmu. Dále jde o kritérium potřebnosti, podle kterého je povoleno použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetí je podmínka přiměřenosti (v užším smyslu) – újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření

omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; č. 214/1994 Sb.), ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; č. 405/2002 Sb.), ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; č. 409/2006 Sb.), ze dne 1. 3. 2007 Pl. ÚS 8/06 (N 39/44 SbNU 479; č. 94/2007 Sb.), ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 15/10 (N 6/60 SbNU 51; č. 39/2011 Sb.), ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (č. 149/2020 Sb.) a další].

VII.b/1

Zásah do základního práva na informační sebeurčení

70. K možným zásahům do základních práv konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, že dotčená osoba musí být vybavena tím účinnějšími zárukami ústavněprávní ochrany proti zneužití získaných informací, čím citelnější zásah do osobní integrity dotčeného jednotlivce působí výkon práva jiné osoby na přístup k informacím. Přiměřenost zásahu je třeba posuzovat jak intenzitou jeho dopadu do osobní sféry dotčených osob, tak i počtem těchto osob.

71. Zachování materiálního obsahu práva na soukromí vyžaduje, aby v každém jednotlivém případě bylo omezení základního práva nutné a spravedlivě požadovatelné v demokratickém právním státě k tomu, aby byl ještě naplněn účel omezení. V kontextu obecných východisek Ústavní soud usuzuje, že napadené ustanovení zasahuje do práva na informační sebeurčení, jak bylo shora nastíněno. To již tím, že třetí osoby mohou zpracovávat osobní údaje spotřebitele bez jeho souhlasu (srov. obdobně rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987 *Leander proti Švédsku* č. 9248/81). Tento zásah je nutno poměřit se shora naznačenými oprávněnými zájmy prodávajících a společnosti jako celku, a to zvažováním empirických, systémových, kontextových a hodnotových argumentů (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

72. Ústavně zaručené právo na informační sebeurčení v tomto případě není zachováno ve své celistvosti a nejvyšší uvažovatelné míře již proto, že spotřebitel neposkytuje dobrovolně sám své údaje třetí osobě. Ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny chrání jednotlivce před neoprávněným shromažďováním údajů o něm, nikoli před jakýmkoli potenciálním zpracováním těchto osobních údajů. Zásah je proto obsažen již v samotné absenci souhlasu ke zpracování údajů týkajících se zejména splácení úvěrů některému ze subjektů, který je členem osoby vedoucí registr.

VII.b/2

Účel právní úpravy

73. Ze zařazení napadeného ustanovení do zákona o ochraně spotřebitele a snad i z jeho historického výkladu lze usoudit, že obecným účelem je vlastní ochrana spotřebitelů. Avšak metodou výkladu teleologického lze s přihlédnutím k logice věci dospět k závěru, že smyslem napadeného ustanovení je umožnit prodávajícím účinné posouzení bonity spotřebitelů a chránit je, potažmo společnost a chod ekonomiky před neúměrným předlužováním jejich členů. Tyto dva účely mohou stát vedle sebe a navzájem se doplňovat. Při nutnosti spotřebitele udělit souhlas se zpracováním údajů o jeho dlužích je prostou skutečností, že část spotřebitelů tento souhlas neudělí, potažmo při žádosti o úvěr své dosud nesplacené závazky zatají. Stejně tak se lze domnívat, že část spotřebitelů by zatajila i dluhy po datu splatnosti, což je ostatně situace, na níž napadené ustanovení reaguje. Úřad mimo jiné připomněl, že účel napadeného ustanovení není dostatečně určitý ani výslovně vyjádřený. Podle Ústavního soudu však lze ze znění

napadeného ustanovení, jakož i celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele tento účel seznat. Nadto je § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele uvozen slovy: „*Za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů prodávajících a spotřebitelů [...]*“. Část dovozeného účelu je tak ze zákona zřejmá, část z něj nepřímo vyplývá.

74. Domnívají-li se navrhovatelé, že zájem společnosti na předcházení předlužování spotřebitelů, jakož i zájem prodávajících na jejich bonitě, nepředstavuje referenční hledisko přezkumu ústavnosti, zaměňují otázku relevance těchto zájmů s otázkou přiměřenosti zásahu do práva spotřebitelů na ochranu soukromí. Současně slučují problematiku subsumovatelnosti individuálních nebo kolektivních zájmů pod základní práva podle Listiny s jejich irelevancí; pomíjejí tedy, že samy veřejné či oprávněné zájmy nemají v ústavním pořádku samostatné skutkové podstaty a nejsou ze své povahy na rozdíl od základních práv vymezeny (srov. MADEJ, M. *Meze základních práv v České republice*. Leges: Praha, 2018, s. 142). Listina ostatně nemá vymezovat veřejné a oprávněné zájmy, nýbrž na ústavní úrovni vymežit normativní základ ochrany před nepřijatelnými zásahy do základních práv a svobod při prosazování daných zájmů. Podle názoru navrhovatelů by veřejné či oprávněné zájmy opírající se o ústavně aprobované principy a hodnoty (nikoli o výslovně zaručená práva nebo svobody) nepožívaly ústavněprávní ochrany. Jinak řečeno, i kdyby byl konkrétní zásah nepřiměřený, neznamená to, že související veřejné zájmy nebo zájmy podnikatelů nelze už pro jejich podstatu poměřovat s dotčenými základními právy.

75. Napadená právní úprava není v evropském srovnání ojedinělá. Obdobnými registry shromažďujícími osobní údaje o splácení dluhů spotřebitelů disponují například Slovenská republika, Rakouská republika, Nizozemsko nebo Velká Británie. V uvedených zemích není výjimkou, že registry vede i několik soukromých společností a údaje poskytují i bankám.

76. V Rakouské republice jsou takto v největším tamním registru – *Kleinkreditevidenz* – vedeny spolu s informacemi o insolvenčních řízeních i údaje o drobných úvěrech fyzických osob. V tomto registru se mísí údaje zveřejňované insolvenčními soudy s informacemi poskytovanými klienty provozovatele registru (největším provozovatelem je společnost *Kreditschutzverband von 1870*). Přístup k evidenci mají kromě bank i úvěrové pojišťovny a leasingové společnosti. Subjekty zúčastněné na předávání informací dovozují své oprávnění z tamního zákona o bankovníctví a z čl. 6 odst. 1 písm. f) obecného nařízení (viz výše). Spotřebitel v Rakouské republice disponuje podobnými právy na opravu nesprávně vedených údajů jako v České republice (viz níže). Dále zmíněná společnost zpracovává i tzv. varovné seznamy evidující údaje o odmítnutí platby nebo chování v rozporu se smlouvou. K varovným seznamům mají přístup pouze banky, nicméně stále bez souhlasu spotřebitele.

77. V Nizozemsku vede oficiální a největší veřejný registr nezisková agentura *Stichting Bureau Krediet Registratie*, která sleduje peněžité závazky 3 měsíce po splatnosti. Kromě ní existují nejméně 4 další soukromé společnosti zpracovávající velký objem dat za účelem hodnocení bonity spotřebitelů. Uvedená agentura zpracovává údaje o dlužnících po dobu pěti let po uhrazení dluhu. I v Nizozemsku existuje zákonná povinnost prodávajícího vynaložit náležitou péči pro zabránění poskytnutí úvěru nad rámec finančních možností dlužníka. Podle tamního zákona o finančním dohledu si má prodávající obstarat informace o bonitě spotřebitele, z čehož úřad pro ochranu osobních údajů dovozuje právní základ pro zpracování daných údajů.

78. Ve Slovenské republice mají dokonce nebankovní společnosti podle § 7 zákona č. 129/2010 Z. z., o spotřebitelských úvěrech a o jiných úvěrech a půjčkách pro spotřebitele a o změně a doplnění některých zákonů, povinnost pro „účely poskytování spotřebitelských úvěrů

poskytovat údaje o spotřebitelských úvěrech aspoň do jednoho elektronického registru údajů o spotřebitelských úvěrech [...]“.

Ustanovení § 7 odst. 5 věta první pak upravuje povinnost příslušných bank, nebankovních společností a jejich zájmových sdružení zřídit alespoň jeden registr úvěrů. Zákon tedy výslovně ukládá bankám i nebankovním společnostem, jež poskytují spotřebitelské úvěry, povinnost zřídit alespoň jeden společný registr úvěrů, poskytovat do něj zákonem vymezené údaje a tyto údaje využívat při rozhodování o tom, zda bude žádost o poskytnutí nebo navýšení spotřebitelského úvěru schválena.

79. Byť je v uvedených zemích právní úprava rozdílná a v registrech mohou být ve srovnání s tuzemskou úpravou vedeny i další údaje, je jim společné, že srovnatelné údaje vedou soukromé společnosti v souladu s podmínkami podle obecného nařízení (viz dále).

80. Nemohla-li by společnost a stát disponovat účinnými nástroji k prosazení zájmu na chodu hospodářství (včetně např. zájmu na snížení a předcházení počtu vedených exekučních řízení), případně nedisponovali-li by jednotlivci přiměřeně stanovenými právy k efektivní realizaci jejich práva podnikat, a nemohla-li by veřejná moc vytvářet právní nástroje prevence neuváženého jednání spotřebitelů při žádostech o úvěr, stala by se příslušná základní práva dotčených subjektů prakticky neomezitelná. V takovém případě by se společnost stávala bezbrannou vůči některým, potenciálně nepoctivým či neuváženým jednáním jednotlivců, kteří jsou odpovědní nejen vůči sobě samým a sobě navzájem, ale i vůči společnosti jako celku. Problém při poskytování a splácení spotřebitelských úvěrů je podstatný, stejně jako je důležitá snaha o jeho řešení. Ústavní soud vzhledem k uvedenému shrnuje, že věta čtvrtá napadeného ustanovení sleduje z pohledu ústavního pořádku legitimní účel.

VII.b/3

Vhodnost a potřebnost přijatého opatření

81. V rámci kritéria vhodnosti Ústavní soud posuzuje, zda je napadené ustanovení vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku či zájmu. Tento cíl byl přiblížen výše zejména jako kombinace individuálních zájmů prodávajících na splacení jimi poskytnutých úvěrů a veřejného zájmu na předcházení předlužování spotřebitelů, částečně jako ochrana spotřebitelů samých.

82. Je-li účelem napadeného ustanovení též ochrana třetích stran a společnosti jako celku, je nepochybně napadené ustanovení způsobilé k takové ochraně přispět. Mohou-li prodávající na základě informací z registru lépe vyhodnotit schopnost spotřebitele žádajícího o úvěr svůj dluh splatit, nastane logicky méně situací, v nichž se ukáže, že spotřebitel není schopen daný dluh splatit. Jednotlivě tudíž prodávající poskytnou méně úvěrů nesolventním spotřebitelům a jejich pohledávky budou ve větší míře spláceny, v souhrnu pak bude vedeno méně vykonávacích a insolvenčních řízení vůči těm, kteří své dluhy již nejsou vůbec schopni nebo ochotni splácet. Ústavní soud proto shrnuje, že věta čtvrtá napadeného ustanovení je schopna dosáhnout výše uvedeného účelu.

83. Kritériem potřebnosti Ústavní soud posuzuje, zda napadené ustanovení představuje z pohledu ochrany základních práv a svobod nejšetrnější z alternativních prostředků dosažení ústavně aprobovaného cíle. V rámci kritéria potřebnosti je nutné zkoumat, zda sledovaného cíle nemohlo být dosaženo způsobem k základním právům a svobodám šetrnějším, tj. menší újmou způsobujícím, avšak stejně vhodným k naplnění účelu omezení (nálezní sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

84. Navrhovatelé správně upozorňují, že už nyní mohou prodávající získávat informace o bonitě spotřebitelů z jiných zdrojů. Informace z insolvenčního nebo exekučního rejstříku, dále z tzv. bankovního registru klientských informací nebo centrálního registru úvěrů se však částečně vztahují k údajům o dlužích jiné povahy nebo v jiné fázi (ne)plnění, než je tomu v případě databází podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele. V případě insolvenčního nebo exekučního rejstříku jde o informace o dlužích, s jejichž plněním se dlužníci dostali do platební neschopnosti nebo věřitelé disponují exekučními tituly a bylo již zahájeno vykonávací řízení k uspokojení daných pohledávek. Případné zjištění informací z příslušných rejstříků zčásti postrádá preventivní charakter, na něž § 20z zákona o ochraně spotřebitele míří, neboť podstatná část takto vedených dlužníků již není schopna své dluhy splácet. Bankovní registr klientských informací zase obsahuje informace pouze o dlužích z úvěrových smluv uzavřených s bankovními subjekty. Centrální registr úvěrů pak eviduje úvěrové závazky právnických osob a podnikajících fyzických osob.

85. V rozsudcích uvedených výše v bodech 50 a 51 dospěl ESLP k závěru, že v souladu s čl. 8 Úmluvy musí být zásah veřejné moci do práva na soukromí mimo jiné proveden v souladu se zákonem, jenž musí být dostupný a dostatečně předvídatelný, tj. vyjádřený s velkou mírou přesnosti tak, aby jednotlivci dovolil v případě potřeby regulovat své chování. Úkony představující očividný zásah do základního práva na soukromý život se pak nesmějí ocitnout mimo jakoukoli preventivní či následnou soudní kontrolu (srov. např. rozsudek ze dne 16. 12. 1997 ve věci *Camenzind proti Švýcarsku* č. 21353/93).

86. Dále ESLP zdůraznil např. v rozhodnutích ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Weber a Saravia proti Německu* č. 54934/00 nebo ze dne 1. 7. 2008 ve věci *Liberty a další proti Spojenému království* č. 58243/00, že je nutné vymezit jasná a detailní pravidla upravující rozsah a použití takových opatření, stanovit minimální požadavky na délku, způsob uložení získaných informací a údajů, jejich použití, přístup třetích osob k nim, a zakotvit procedury vedoucí k ochraně celistvosti a důvěrnosti údajů a rovněž k jejich ničení, a to způsobem, aby jednotlivci disponovali dostatečnými zárukami proti riziku jejich zneužití a svévole. Vnitrostátní právo musí zejména zaručit, aby shromažďované údaje byly skutečně relevantní a nikoli přehnané vzhledem k účelu, pro který byly zajištěny; dále aby byly uchovávány ve formě umožňující identifikaci osob během doby nepřesahující nezbytnou míru k dosažení účelu, pro který byly zajištěny. Zvláštní pozornost pak musí být věnována případům, v nichž jsou osobní údaje zveřejňovány, nebo jde-li o citlivé osobní údaje. Tyto požadavky považuje Ústavní soud za minimální standard, který právní úprava musí splňovat, aby ji bylo možné vzhledem k podstatě práva na informační sebeurčení považovat za dostatečně šetrnou.

87. Přestože je předmětem přezkumu Ústavního soudu pouze napadené ustanovení, nelze otázku jeho potenciálně nepřijatelného zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod nebo jejich možného porušení posuzovat izolovaně. Jakoukoliv povinnost – v dané věci povinnost dotčeného spotřebitele strpět zpřístupnění informací ze svého soukromí třetím osobám – je třeba posuzovat v kontextu celé právní úpravy, která dopadá na předmětné právní vztahy. Jen tehdy by bylo možno říci, že právě v napadeném ustanovení by spočíval právní základ pro nepřijatelný zásah a že jeho odstraněním by byl dosažen ústavně souladný stav. Jinak řečeno napadené ustanovení je potřeba posuzovat v kontextu související právní úpravy nastíněné v obecných východiscích výše.

88. Ustanovení § 20z zákona o ochraně spotřebitele obsahuje v odstavcích 2 až 14 upřesňující podmínky pro zpracování a poskytování údajů obsažených v registru. Podle § 20z odst. 2 jsou prodávající povinni získané informace použít výhradně k předcházení podvodnému jednání

spotřebitelů a k posouzení jejich schopnosti a ochoty plnit smluvní závazky. Dále musejí provozovatelé a prodávající uchovat získané údaje v tajnosti a chránit je před zneužitím tak, jako by byli se spotřebiteli ve smluvním vztahu. Zákonodárce neupravil konkrétní podobu procedur zachování důvěrnosti údajů, jimiž by měli provozovatelé a prodávající zajistit tajnost údajů. Je však otázkou, do jaké míry lze takovou konkrétní úpravu vtělit do zákona. Provozovatelé přitom mají podle odstavce 10 povinnost uzavřít s prodávajícími smlouvu, jejíž součástí musí být ujednání o organizačně-technických opatřeních k zabezpečení údajů; nadto se na uvedené situace vztahuje obecná ochrana spotřebitele, protože tento aspekt napadeného ustanovení i vzhledem k požadavku obecnosti zákona neshledává Ústavní soud excesivním.

89. Podle § 20z odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele má prodávající povinnost upozornit spotřebitele, že jeho údaje mohou být vedeny v registru a v případě prodlení jej vyzvat k úhradě dluhu. To vylučuje, aby o spotřebiteli byly vedeny údaje bez jeho vědomí. Navíc si spotřebitel musí být díky povinné výzvě prodávajícího vědom svých nesplacených dluhů. Uvedenou povinnost prodávajících lze vnímat jako zmírňující dopady vedení údajů bez souhlasu spotřebitele, neboť spotřebitelům umožňují od počátku zpracování údajů kontrolovat jejich správnost, jakož i brojit proti údajům zapsaným neoprávněně. Příslušná práva dává spotřebitelům § 20z odst. 9 a 14, podle nichž má k výzvě spotřebitele provozovatel povinnost opravit, potažmo vymazat nepřesně nebo nesprávně vedené údaje. V registru tak mohou být vedeny údaje pouze s vědomím spotřebitele, jenž disponuje dostatečnými nástroji, jak se proti neoprávněně nebo nesprávně vedeným údajům bránit.

90. Základem úpravy druhu údajů zpracovávaných v registru je § 20z odst. 4, podle něhož lze v registru zpracovávat identifikační údaje; údaje o finančních závazcích spotřebitele ze smluv mezi spotřebitelem a prodávajícími užívajícími registr; časové období, k němuž se údaje vztahují a údaj o prodávajícím, který údaje zapsal. Toto oprávnění je v následujícím odstavci doplněno o povinnost poskytnout v případě informace o dlužích po splatnosti též údaj o tom, byl-li dluh splněn a kdy ke splnění došlo. Tento rozsah lze vnímat jako dodržující zásadu minimalizace údajů, neboť si lze těžko představit účelnost zapsaných údajů bez některého z nich. Současně jsou všechny údaje relevantní, vztahují se zjevně k nabytí nejmenšího nutného povědomí prodávajícího o závazcích daného spotřebitele a neobsahují žádný údaj, který by šel nad tento minimální nutný rámec.

91. Ustanovení § 20z odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele obsahuje zásadní upřesnění, že je prodávající oprávněn požadovat informace z registru jen v přímé souvislosti s konkrétním případem a jde-li o registr evidující i záznamy o potenciálních závazcích spotřebitelů a o závazcích, u kterých nedošlo k prodlení (pozitivní registr), je prodávající oprávněn tyto údaje požadovat vždy jen se souhlasem spotřebitele. Přímá souvislost s konkrétním obchodním případem je upravena v následujících odstavcích 7 a 8. Požadavek prodávajícího se musí týkat spotřebitele žádajícího o poskytnutí služby nebo o koupi výrobku, vedoucí ke vzniku pohledávky, nebo spotřebitele, za kterým už prodávající má pohledávku, nebo osoby, která hodlá zajistit dluh spotřebitele či osoby, která je s takovými osobami ekonomicky spjata, má-li posouzení její bonity význam pro posouzení bonity výše uvedených osob. Zákon tedy relativně přesně (ve vztahu k požadavku obecnosti zákona) vymezuje okruh případů, v nichž mohou být osobní údaje prodávajícími požadovány.

92. Ustanovení § 20z odst. 11 až 14 kromě již řečeného upravují dobu zpracování údajů v registru, povinnost oznámení vzniku registru úřadu a právo spotřebitele na výpis údajů o něm v registru vedených. Provozovatel může dané údaje evidovat po dobu trvání dluhu a po jeho splnění nejdéle po dobu tří let (odst. 11).

93. Podle shrnutého obsahu § 20z zákona o ochraně spotřebitele lze mít za to, že napadené ustanovení v celém svém kontextu disponuje značnou přesností, umožňuje spotřebitelům regulovat své chování a naplňuje i další minimální kritéria zpracování osobních údajů bez souhlasu daného subjektu (srov. bod 86).

94. Pro posouzení potřebnosti napadeného ustanovení je důležité vzít v potaz též zákonné povinnosti prodávajícího prověřit bonitu osob žádajících o úvěr (viz bod 59). Oprávnění prodávajících prověřovat bonitu potenciálních klientů by totiž měla být nastavena tak, aby mohly být naplněny povinnosti na prodávající kladené související právní úpravou. Součástí ochrany spotřebitele je totiž i sankce hrozící prodávajícímu v případě, že bonitu dostatečně neprověří, a to i v podobě neplatnosti smlouvy. Proto je v zájmu prodávajících i společnosti, aby nástroje zjišťování této bonity byly co nejúčinnější, avšak bez nepřiměřeného omezení základních práv spotřebitelů. Jinak řečeno potřebnost napadeného ustanovení nutno poměřovat jeho vlastním účelem, je-li legitimní; je nutné jej vztahovat k alternativním prostředkům, které jsou však podobně účinné, přičemž zákonodárce může v rámci své volné úvahy směřovat k jakémukoli ústavně souladnému cíli (srov. ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Leges: Praha, 2012, s. 150). Tj. nevztahovat jej k účelu v podobě vůbec získání nějakých informací o spotřebiteli (třeba i negativním v tom smyslu, že v insolvenčním nebo exekučním rejstříku dotyčný není veden), neboť v takovém případě by předmětná úprava zákona o ochraně spotřebitele byla „automaticky“ nadbytečná.

95. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 4129/18 konstatoval: „Nedostatečné zjištění poměrů dlužníka má i veřejnoprávní souvislosti. Nejvyšší správní soud [...] dovedl, že součástí odborné péče poskytovatele úvěru je i taková obezřetnost, že poskytovatel nespolehá na údaje o schopnosti splácet úvěr tvrzené samotným žadatelem, ale sám tyto údaje prověří (případně si je nechá od žadatele doložit). Pokud takto poskytovatel úvěru nepostupuje, dopouští se správního deliktu [...]. Výklad přijatý Nejvyšším správním soudem přitom konvenuje interpretaci zaujaté Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13 (*CA Consumer Finance SA v. Ingrid Bakkaus a další*). V citovaném rozsudku Soudní dvůr vyložil čl. 8 směrnice 2008/48/ES [...] a bod 26 její preambule tak, že poskytovatel úvěru má povinnost [...] posoudit úvěruschopnost dlužníka (spotřebitele) na základě dostatečných informací (na informace podané jen spotřebitelem může poskytovatel úvěru spoléhat jen tehdy, jsou-li dostatečné a podložené doklady); tím má být podle Soudního dvora zabráněno, aby věřitelé neposkytovali úvěry nezodpovědně.“ Prodávající tedy mají povinnost důsledně prověřit schopnost spotřebitele splácet úvěr.

96. V nálezu sp. zn. III. ÚS 4129/18 dospěl Ústavní soud v návaznosti na náleze ze dne 26. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 199/11 (N 21/64 SbNU 205) k závěru, že by státní moc neměla prostřednictvím vykonávacího řízení chránit práva těch, kteří dostatečně neprověřili možnosti toho, komu poskytli úvěr. Nadto pokud neposkytli úvěr s odůvodněnou důvěrou, že bude řádně splacen, nýbrž spíše pro dosažení vyššího zisku realizací zajištění původního dluhu. Je zřejmé, že v takových případech by měla státní moc chránit jen ty, kteří požadované úsilí vynaložili. S tímto postojem se Ústavní soud ztotožňuje a podotýká, že posuzovaná věc představuje do jisté míry „druhou stranu mince“. Požadované snaze prodávajících vytvořil zákonodárce oporu mimo jiné napadeným ustanovením. Co nejdůslednější prověření bonity dlužníka má totiž vést k minimalizaci případů, v nichž spotřebitelé upadnou v platební neschopnost, resp. budou čelit vykonávacímu nebo insolvenčnímu řízení.

97. Nahlíženo optikou šetrnosti přezkoumávané právní úpravy je třeba zdůraznit, že § 20z zákona o ochraně spotřebitele stanovuje vcelku podrobně podmínky, za nichž mohou prodávající získávat informace z registru bez souhlasu spotřebitele. Navrhovatelé dovozují nepotřebnost napadeného ustanovení z prosté možnosti získat některé údaje o spotřebitelích i z jiných zdrojů a považují rozsah údajů poskytnutelný třetím osobám z registru za široký a neurčitý. Tyto údaje však nejsou co do účinnosti prověření bonity spotřebitele zcela srovnatelné. Na kritéria vyplývající z § 20z lze prismatem splňovaných požadavků ESLP plynoucích z výkladu čl. 8 odst. 2 Úmluvy nahlížet jako na značně restriktivní.

98. Zákon o ochraně spotřebitele zajišťuje, že sdružení jednak (formálně) seznámí spotřebitele se zpracováním jeho osobních údajů, bude-li se splácením dluhu v prodlení, jednak stanoví právo provozovatele dané údaje zpracovávat. Tento zákon neukládá provozovateli povinnost zpracovávat osobní údaje spotřebitele, dává mu však k tomu oprávnění. Zda toto oprávnění naplňuje podmínky podle obecného nařízení je dále nutno posuzovat v kontextu potenciálních oprávněných zájmů prodávajících a veřejného zájmu na prevenci předlužování spotřebitelů (tj. v kontextu čl. 6 odst. 1 obecného nařízení).

99. Zejména čl. 6 odst. 1 obecného nařízení dává prostor pro vytvoření takové úpravy, která za určitých podmínek dovoluje zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů (viz bod 57). Vzhledem k výše uvedenému účelu napadeného ustanovení má Ústavní soud za to, že provozovatelé právě správou registrů plní úkol v rámci zákonodárcem stanoveného veřejného zájmu. Současně je poskytování údajů z registru prodávajícím důležité pro výkon jejich oprávněných zájmů. Povinnost důsledného ověření bonity žadatele o úvěr ukládá prodávajícím i zákon o spotřebitelském úvěru (viz bod 59), přičemž nedostatečné naplnění příslušných podmínek bylo v minulosti shledáno ústavně nesouladným.

100. Obecné nařízení tak stanovuje, že zpracování je zákonné (nikoli nutně ústavně souladné), je-li v oprávněném zájmu a je-li přiměřené. Z čl. 8 odst. 2 Listiny EU pak plyne, že osobní údaje nemusejí být zpracovány se souhlasem subjektu údajů, děje-li se tak na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Měli-li navrhovatelé na mysli, že napadené ustanovení není souladné s unijní právní úpravou proto, že příslušná tuzemská úprava neobsahuje výslovně „jiný oprávněný důvod“, nelze se s takovým názorem ztotožnit. Parafrázované ustanovení Listiny EU nelze pro účely ústavněprávního přezkumu vykládat tak, že daný důvod musí být zákonem stanoven výslovně, nýbrž z něj musí být seznatelný a z pohledu ústavního pořádku legitimní.

101. K podmínkám podle právě uvedené právní úpravy Soudní dvůr v rozsudku ze dne 11. 12. 2019 ve věci C-708/18 *TK proti Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* uvedl, že oprávněný zájem musí odůvodňovat takové zpracování a být vzniklý a trvající k datu zpracování a nesmí mít k tomuto datu hypotetickou povahu (bod 43 odůvodnění). Dále připomněl, že výjimky ze zásady ochrany osobních údajů a její omezení musejí být činěny v mezích toho, co je naprosto nezbytné. Podmínka spočívající v nezbytnosti zpracování údajů musí být zkoumána společně se zásadou minimalizace údajů, podle které musí být osobní údaje „*přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány a/nebo dále zpracovávány*“. Vyvažování práv a zájmů stojících v dotčeném případě proti sobě podle Soudního dvora závisí na konkrétních okolnostech jednotlivých případů, v jejichž rámci osoba nebo orgán provádějící vyvažování musí zohlednit důležitost práv subjektu údajů vyplývajících z čl. 7 a 8 Listiny EU. Výše byly naznačeny zájmy prodávajících a společnosti na prevenci předlužování spotřebitelů, přičemž nelze shledat, že by zpracování osobních údajů podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele přesahovalo rozsah naznačený Soudním dvorem.

Účel zpracování je obsažen v zákoně, je zásadní, zpracovávané údaje jsou podstatné a z hlediska naplnění účelů zpracování nezbytné.

102. V rozsudcích ve věcech C-565/12 a C-449/13, na které poukazuje městský soud (bod 11), se Soudní dvůr zabýval zpracováním osobních údajů v souvislosti s uzavíráním spotřebitelských smluv. Podle těchto rozhodnutí prodávající nemají povinnost systematicky kontrolovat pravdivost informací získaných od spotřebitelů, jsou-li podepřeny doklady a jsou-li dostatečné, nicméně v závislosti na okolnostech každého případu se s takovými informacemi prodávající nemusejí spokojit a mohou usoudit, že je nezbytné od spotřebitele získané informace potvrdit dalšími údaji. Jinak řečeno to, že se prodávající mohou spokojit i jen s dostatečnými informacemi poskytnutými spotřebiteli, a nemají tak přísně vzato povinnost získávat další informace neznamená, že je ve svém zájmu vyhledávat nesmí. A to i s ohledem na povinnost prodávajících podle zákona o spotřebitelském úvěru, sankce za její nesplnění a požadavky, jež na její dodržení klade judikatura (srov. nález sp. zn. III. ÚS 4129/18). Nelze se ztotožnit s náhledem městského soudu, že nestanovuje-li unijní právo povinnost prodávajících příslušné údaje ověřovat a vyhledávat, tak toto činit nemohou. Pro důsledné posouzení bonity spotřebitele a vyhovění zákonnému požadavku náležité péče při poskytování úvěru je jim to naopak dovoleno, a to do té míry, v níž je přiměřeně zachováno právo spotřebitelů na soukromí.

103. Potud tedy nejenže není zákonná úprava posuzování bonity spotřebitele ve vzájemném rozporu, naopak stanovuje možnost příslušných subjektů zpracovávat osobní údaje za určitých podmínek bez souhlasu spotřebitele s tím, že podle § 20z odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele je prodávající poskytující údaje do registru povinen o této skutečnosti spotřebitele informovat.

104. Městský soud též namítá, že údaje z registru mohou být poskytnuty v souvislosti s jakýmkoli potenciálním dluhem spotřebitele. Je pravdou, že členy sdružení jsou i společnosti obchodující s energiemi a mobilní operátoři. Tyto oblasti jsou však upraveny relativně samostatnými právními předpisy. Zákazník má přitom právo na uzavření smlouvy s dodavatelem energií, který má za spotřebitelova splnění vcelku obecných a technických podmínek povinnost s ním smlouvu uzavřít [srov. zejména § 28 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)]. Ostatně městský soud ani úřad neuvedly žádný případ, v němž by v důsledku údajů poskytnutých z registru neuzavřeli dodavatel energií nebo mobilní operátor smlouvu se spotřebitelem. Pročež není zřejmé, v čem by sama skutečnost, že i tyto druhy společností jsou členy sdružení, měla způsobovat neústavnost napadeného ustanovení.

105. Obsah práv a povinností spotřebitele, prodávajících a subjektů vedoucích registr je širší než obsah samotného napadeného ustanovení. A to v tom smyslu, že zákonem dovolenou absenci souhlasu spotřebitele se zpracováním některých jeho údajů je potřeba vnímat spolu s komplexními podmínkami podle celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele. Tím není řečeno, že napadené ustanovení i v jeho širším kontextu musí být v souladu s ústavním pořádkem, neboť ani upřesňující kritéria naznačená výše nemusejí být z pohledu ústavně zaručených základních práv a svobod dostatečná. Zřejmé však je, že zejména vymezení podmínek poskytování údajů z registru, obrana spotřebitele proti nepřesným či nesprávným údajům, podmínka souhlasu spotřebitele s poskytováním údajů z pozitivního registru a následky námitek spotřebitele, tj. podmínky odpovídající požadavkům podle čl. 21 obecného nařízení, značně konkretizují napadené ustanovení. To proto nelze „číst“ tak, jako by souhlasu spotřebitele vůbec nebylo potřeba. Naopak může souhlas podle zákona o ochraně spotřebitele scházet jen v zákonem vymezených situacích a podle vcelku konkrétně vyjádřených pravidel.

106. K námitce úřadu, že napadené ustanovení mělo být spíše součástí zákona o spotřebitelském úvěru, Ústavní soud toliko uvádí, že to samo ústavnost napadeného ustanovení způsobovat nemůže. Nadto bylo výše vyloženo, že napadené ustanovení sleduje v rámci veřejného zájmu na nepředlužování spotřebitelů i ochranu jich samotných, byť v rámci zájmů prodávajících i celé společnosti jde o účel spíše okrajový.

107. Ústavní soud zdůrazňuje, že k omezení práva na informační sebeurčení je třeba stále přistupovat za přísných podmínek. Vzhledem k ostatním dostupným formám vedení registru a vcelku rozsáhlým požadavkům kladeným na získávání informací Ústavní soud shrnuje, že napadené ustanovení splňuje kritérium potřebnosti, neboť kýženého účelu by za současné situace jiným, srovnatelně účinným způsobem dosaženo být nemohlo.

VII.b/4

Přiměřenost zásahu v užším smyslu

108. Test proporcionality v užším smyslu má zejména ověřit, zda je při používání zákonných omezení základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Míra zásahu do práva jednotlivce na informační sebeurčení i jeho přípustnosti se liší především v závislosti na jeho povaze, zejména citlivosti. Nejprísněji bude hodnocen v případech, v nichž půjde o informace týkající se „nejintimnější osobní sféry jednotlivce“, zahrnující jeho sexualitu, zdravotní stav či utrpenou tělesnou a duševní újmu, nebo půjde-li o osoby zvláště zranitelné (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 3/14). Nejzazším kritériem posuzování přiměřenosti omezení základního práva na ochranu soukromí je proto míra, za níž se již zásah stává porušením samotného prostoru pro svébytnou existenci jednotlivce.

109. Navrhovatelům lze přisvědčit potud, že napadené ustanovení zasahuje do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny podstatným způsobem. Samotný výkon práva však nevyklučuje a v souvislosti s navazujícími ustanoveními stanovuje podrobná kritéria ospravedlňující předmětný zásah. Na stranu navrhovatelů se lze přiklonit též v tom, že ústavně zaručené právo na informační sebeurčení je *prima facie* silnější než kolidující oprávněné a veřejné zájmy. Na obou stranách poměrování však stojí práva, potažmo zájmy vysoké závažnosti. Nicméně pro důsledné poměření je třeba zájmy v protikladu k základnímu právu zvažovat ve všech souvisejících ohledech. Východiskem je už samo znění čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

110. Z citované dikce *a contrario* plyne, že toto právo může být omezeno „oprávněným“ způsobem. Oprávněný (nikoli *a priori* přiměřený) způsob má v projednávané věci podobu ústavně aprobovaného individuálního zájmu prodávajících a kolektivního zájmu společnosti na předcházení předlužování spotřebitelů. Součástí celospolečenského zájmu je logicky i zájem státu, jehož aparát je neúměrně zatěžován snahou řešit již existující předlužení, a to např. v podobě navrhovateli zmiňovaných exekučních nebo insolvenčních řízení.

111. V České republice bylo ke dni 22. 2. 2020 vedeno 4 476 069 exekučních řízení proti 783 053 fyzickým osobám. Z toho je s přibližně 580 000 exekucemi současně vedeno insolvenční řízení. Meziročně klesl počet povinných o 38 284 fyzických osob (tj. o 4,89 %), nicméně i přes očekávané pokračování mírně klesající tendence nelze tento stav vnímat kladně (blíže viz <http://ekcr.cz/admin/priloha//Statistiky%202019%20grafika.pdf>). Byť nemá Ústavní soud za cíl blíže hodnotit naznačené statistiky (pro jejichž přesnější vypovídající hodnotu by

bylo nutné činit další empirická zkoumání), nemůže ztratit ze zřetele prostou situaci ve společnosti, které musí čelit i zákonodárce při snaze předcházet předluzování. Tváří v tvář těmto skutečnostem je třeba uvést, že předluzovenost v oblasti tzv. spotřebitelských úvěrů tvoří patrně menšinovou část exekucí, které jsou mnohdy vedeny na původně bagatelní částky např. za dlužné pojistné apod. Na druhou stranu je vhodné připomenout, že právě problematika spotřebitelských úvěrů představovala recentně palčivý problém, a to kromě samotných spotřebitelů jak pro ekonomiku, tak státní aparát. Byť úrokové sazby některých společností byly mnohdy shledány v rozporu s dobrými mravy, částečně i tyto pro mnohé spotřebitele fatální závazky poukázaly na některé problémy při uzavírání úvěrových smluv, včetně schopnosti některých spotřebitelů zdravě a objektivně posoudit své možnosti dluhy řádně a včas splácet.

112. Úřad podle svého vyjádření eviduje 70 stížností na provozovatele registrů, z toho 43 na sdružení. Členy sdružení je 53 prodávajících. Stěžovatelé jsou v registrech údajně vedeni přesto, že své dluhy již splatili. Výše bylo předestřeno, že prodávajícím mohou být poskytnuty údaje z registru o závazcích spotřebitelů jen za přesných a rozsáhlých podmínek. S ohledem na počet členů sdružení (prodávajících) a počet jejich klientů – spotřebitelů lze usuzovat na náročnost vedení takto obsáhlé databáze, a to jak po právní, tak faktické stránce. Je též zřejmé, že patrně žádný podobně složitý systém nemusí fungovat vždy zcela bezchybně a mohou se objevit i případy, v nichž údaje o spotřebiteli zůstanou v registru evidovány po delší než zákonem dovolenou dobu. Byť takovou praxi nelze schvalovat, tak i za předpokladu oprávněnosti námitek obsažených ve stížnostech k úřadu lze počet sedmdesáti stížností v poměru k tisícům vedených spotřebitelů hodnotit nikoli jako enormní. O nepřiměřeném zásahu by šlo uvažovat v případě absence obrany spotřebitelů proti neoprávněnému zpracování osobních údajů. Zákon však dává spotřebitelům v souladu s čl. 16 obecného nařízení právo brojit proti takovým zásahům a provozovateli stanovuje zřetelnou povinnost údaje za splnění konkrétních podmínek opravit nebo odstranit.

113. Se zpracováním osobních údajů (i finanční povahy) se v dnešní době setkává prakticky každý, téměř každý den a ze strany mnoha různých subjektů. Ve většině těchto případů je určitým (byť typicky málo závažným) způsobem zasahováno do práva na soukromí jednotlivců. Část těchto údajů je zpracovávána ve veřejném zájmu, některé na základě oprávněných zájmů třetích osob, některé na základě výslovného souhlasu, jiné bez něj. V posuzované věci není zpracování osobních údajů podle zákona o ochraně spotřebitele excesivní v tom smyslu, že by zasahovalo nejosobnější sféru spotřebitelů. A to i proto, že jsou o něm podle zákona dopředu informováni, údaje nejsou citlivé ani nejsou zveřejňovány, nýbrž „pouze“ interně zpracovávány za přísných podmínek. Stejně tak nelze odhlédnout od zodpovědnosti vůči sobě i třetím osobám, kterou každý nese při uzavírání smluvních vztahů.

114. Mnoho problémů se splácením dluhů přitom vzniká z tzv. spotřebitelských úvěrů, pročež vznikla otázka, jak předcházet právě nejzávažnějším dopadům takto nesplacených pohledávek. Jeví se příliš přísným, aby prodávající nedisponovali dostatečnou platformou pro skutečně účinné posouzení bonity spotřebitele a spoléhali pouze na informace, které buďto získají přímo od spotřebitele, a nemohou si je tedy dostatečně ověřit, nebo z nichž seznají, že spotřebitel je dávno předluzován. V opačném případě by byla nepřiměřená povinnost prodávajících důsledně prověřovat úvěruschopnost spotřebitelů, která plní právě preventivní funkci a jejíž realizace by se tak stala značně omezenou. I vzhledem k nastíněné společenské realitě nelze v napadeném ustanovení spatřovat natolik závažný hodnotový konflikt nebo natolik intenzivní zásah do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny, který by vzhledem k legitimitě účelu, vhodnosti a potřebnosti bylo možné shledat nepřiměřeným.

115. V jiných zemích lze nalézt obdobné registry reagující na aktuální problémy při uzavírání smluv o spotřebitelském úvěru. I v těchto registrech jsou zpracovávány osobní údaje bez souhlasů spotřebitelů, a to někdy i po delší dobu, než je tomu podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele. Ani tuto dobu zpracování nepovažuje Ústavní soud vzhledem k délce trvání závazků z úvěrových smluv za nepřiměřenou.

116. Napadené ustanovení nezasahuje do samé podstaty základního práva na ochranu soukromí jednotlivce, jímž je požadavek respektu k svébytnému uspořádání života, jehož jednou z hlavních funkcí je zachování autonomie jednotlivce. Nepředstavuje ani zásah, který by si žádal ochranu před „všude přítomnou veřejnou mocí“. Přiměřený je posuzovaný zásah též proto, že osobní údaje nejsou více rozšiřovány, nýbrž sdíleny pouze úzce pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. Nejsou tak vůbec součástí sféry, v níž by nebyly relevantní nebo v níž by mohlo dojít k závažné újmě spotřebitele.

117. S dosud vyloženým se pojí i požadavek na záruky a účinnou ochranu před zneužitím evidovaných osobních údajů a povinnost provozovatelů neoprávněně vedené údaje opravit nebo odstranit. V tomto ohledu disponují spotřebitelé několikerými oprávněními. Mimo práva plynoucího z obecné právní úpravy ochrany osobních údajů mají podle § 20z odst. 9 zákona o ochraně spotřebitele provozovatelé povinnost odstranit z registru všechny údaje týkající se spotřebitele o závazcích, u nichž nedošlo k prodlení. Podle odst. 14 pak provozovatelé musejí opravit údaje nepřesné nebo nesprávné. I tyto základní záruky tak zákon stanovuje.

118. Jsou-li v registru i přes znění zákona neoprávněně evidovány osobní údaje spotřebitelů, mají dotčení spotřebitelé možnost se obrátit na úřad nebo na soud. To se konec konců také děje a i toto řízení je toho důkazem. Nebylo přitom zjištěno, že by k takovým pochybením docházelo ve značné míře ani není důvod se domnívat, že by to případně bylo důsledkem neústavnosti přezkoumávané právní úpravy. Orgány státu, především úřad a soudy, se přitom nemohou vzdát povinnosti účinné kontroly postupů provozovatelů při vykonávání jejich práv a plnění povinností podle napadeného ustanovení a pravidel s ním souvisejících. I ony se musejí snažit zabránit neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům a jejich neoprávněnému zpracování, jakož i jinému zneužití. Napadené ustanovení, které podstatně, avšak ještě stále přiměřeně vzhledem k důležitosti sledovaných cílů, zasahuje do ústavně zaručeného práva spotřebitelů na informační sebeurčení, nezbavuje stát povinnosti ochránit neoprávněně zpracovávané osobní údaje. Orgány státu musejí účinně postihovat rovněž přestupky a správní delikty provozovatelů a prodávajících v případě nedodržení podmínek pro vedení a získávání informací obsažených v registru podle rozsáhlé právní úpravy ochrany osobních údajů.

119. Ústavní soud neztratil ze zřetele, že jde v posuzované věci o značný zásah do soukromí spotřebitelů, který nemůže být v materiálně pojatém právním státě brán samozřejmě, a je třeba jej důsledně a pečlivě zvažovat. Současně ale připomíná, že provozovatelé mohou s prodávajícími sdílet zpracovávané údaje jen za dodržení poměrně přísných a konkrétních pravidel. Nadto nejde o uveřejnění osobních údajů ani nemohou být s prodávajícími sdíleny tzv. citlivé osobní údaje; nejsou tak předmětem přezkumu případy, které je v rámci omezení práva na soukromí nutno posuzovat nejpřísněji.

120. Pro výše uvedené nelze dospět k závěru, že by ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny zákonodárce nešetřil podstatu a smysl práva na informační sebeurčení, ani že by toto právo bylo nepřiměřeně omezeno, ani že by dané omezení mělo být zneužíváno k jiným než stanoveným účelům. Naopak dospěl Ústavní soud k závěru, že věta čtvrtá napadeného ustanovení představuje závažný, ale přiměřený zásah do ústavně zaručeného práva na ochranu před neoprávněným

shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, který je mimo jiné i vzhledem k počtu vedených exekučních a insolvenčních řízení ústavně souladnou reakcí zákonodárce na nutnost řešení této nelibé společenské situace, konformní i s čl. 8 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 2 Listiny EU.

VII.c Ústavnost § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele

121. Podle skupiny senátorů by šetrnějším způsobem vedení informační databáze bylo její svěřeni prodávajícím. Platná úprava umožňuje, aby údaje o spotřebiteli disponovali bez jeho souhlasu provozovatelé, kteří s ním nepřišli do přímého právního vztahu a styku. To dle skupiny senátorů může vést k vyprázdnění práva spotřebitelů na ochranu soukromí a osobních údajů.

122. Ústavní soud skupině senátorů přisvědčuje potud, že o určitý zásah do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny jde pouze v tom smyslu, že osobní údaje spotřebitelů jsou zpracovávány třetím subjektem, s nímž spotřebitelé nejsou v přímém právním vztahu.

123. Smyslem věty třetí § 20z odst. 1 zákona je prostřednictvím požadavků v ní obsažených zajistit, aby registr vedl do jisté míry nezávislý subjekt. Proto je rozumné, je-li jím osoba, jejímž primárním cílem není dosažení zisku ani není v přímém vztahu s danými spotřebiteli. Tento cíl považuje Ústavní soud vzhledem k výše uvedenému smyslu vedení registru za legitimní. Za předpokladu zpracovávání osobních údajů vůbec se jeví bezpečnějším oddělit tuto činnost od obchodněprávních vztahů, do kterých spolu vstupují spotřebitelé a prodávající.

124. Co se týče vhodnosti je věta třetí § 20z odst. 1 zákona nepochybně schopna dosáhnout uvedené cíle. A to na základě prostého znění napadené právní úpravy, neboť ta bez ohledu na potřebnost (šetrnost) nebo přiměřenost zásahu do základního práva odděluje subjekt vedoucí registr od subjektu, který údaje využívá při posouzení poskytnutí úvěru spotřebiteli.

125. V rámci hodnocení potřebnosti stojí proti sobě dvě, resp. tři varianty. Kromě vedení registru prodávajícími anebo soukromou osobou lze uvažovat i o svěřeni této činnosti orgánu státu. Posledně uvedená, *prima facie* „bezpečnější“ varianta však přísně vzato nemá hlubší opodstatnění. Výše bylo uvedeno, že i tzv. bankovní registry jsou vedeny soukromými společnostmi a stejná praxe panuje i v okolních zemích, přičemž není úkolem veřejné moci obecně zajišťovat zpracování osobních údajů. Úkolem orgánů veřejné moci je především poskytovat efektivní ochranu proti jejich neoprávněnému shromažďování, zveřejňování nebo zneužití, jak bylo uvedeno výše a jak je tomu i v posuzované věci. Skutečnost, že samotný registr je veden soukromou osobou orgány veřejné moci příslušných pravomocí nezbavuje.

126. Podle Ústavního soudu nelze přisvědčit námitce skupiny senátorů, že šetrnější by bylo svěřit registr prodávajícím, kteří v dané oblasti podnikají. Osobními údaji sice v důsledku platné úpravy disponují i provozovatelé, nicméně právě osoba, která prodávajícím sama není, založená nikoli za účelem podnikání a neúčastníci se vlastních obchodněprávních vztahů se spotřebiteli by měla disponovat většími zárukami před zneužitím evidovaných informací. V rukou prodávajících by naopak hrozilo nebezpečí manipulace s údaji, které by měly být sdíleny s jejich přímou konkurencí. V případě nemožnosti sdílení vedených údajů by pak šlo jen obtížně dosáhnout účelu dané úpravy, neboť prodávající by měli v takovém případě informace pouze o závazcích jejich klientů k nim. O nešetrnosti zásahu by šlo uvažovat např. za situace, v níž by provozovatelem byl subjekt nijak nezainteresovaný, nacházející se zcela mimo rámec vztahů mezi prodávajícím a spotřebitelem. Podle § 20z odst. 1 věty třetí zákona jde však o

subjekt založený právě za účelem vedení registru, nadto podle souvisejících ustanovení zákona o ochraně spotřebitele s prodávajícími ve smluvním vztahu, v jehož rámci musejí být upraveny další záruky ochrany sdílených údajů. Lze tak mít za to, že jde o subjekt specializovaný. Ústavní soud dospěl k závěru, že jde o opatření vzhledem ke sledovanému cíli potřebné.

127. Podle Ústavního soudu jde v případě § 20z odst. 1 věty třetí zákona o minimální a přiměřený zásah do práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny, neboť v žádném svém aspektu nezasahuje do podstaty práva na informační sebeurčení ani práva na soukromí v širším smyslu a v žádném ohledu významně, natož nepřiměřeně nezasahuje do ústavně zaručených práv a svobod.

VIII. Závěr

128. Napadené ustanovení splňuje požadavky plynoucí z principu proporcionality. Přestože jde o oblast citlivou a zásahy do základních práv (byť legitimní) je třeba vnímat jako závažné, dospěl Ústavní soud k závěru, že v posuzované věci je napadená úprava vhodná, potřebná i přiměřená a sleduje legitimní a v moderní společnosti důležitý cíl.

129. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrhy městského soudu i skupiny senátorů zamítl. Napadená právní úprava splňuje požadavek přiměřenosti zásahu do práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů ve světle čl. 10 odst. 3 Listiny a navazující judikatury Ústavního soudu i ESLP a lze ji vyložit ústavně souladným způsobem, slučitelným i s čl. 8 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 2 Listiny EU.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. listopadu 2020

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Konkurující stanovisko soudce Jiřího Zemánka k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/17

S výrokem nálezu souhlasím, ne však plně s „evropským“ rozměrem jeho odůvodnění, k němuž jsem svým dílem přispěl, ale přesto mám nad jeho rámec ještě tyto doplňující připomínky:

„Evropská“ doktrína Ústavního soudu, inspirovaná jeho nálezy z doby těsně po vstupu České republiky do Evropské unie, je založena – podobně jako doktríny ústavních soudů v řadě dalších členských států – na tezi, podle níž unijní právo není jako celek referenčním kritériem (abstraktního ani konkrétního) přezkumu ústavnosti vnitrostátních norem (srov. přehled např. in: D. PARIS, *Constitutional Courts as European Union courts: The current and potential use of EU law as a yardstick for constitutional review*. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2017, Vol. 24(6), s. 792-821).

Pod vlivem poznání, že právní stát a základní práva jednotlivců nelze v procesu postupného sjednocování Evropy účinně zajistit bez unijní dimenze jejich ochrany, reinterpretovali některé ústavní soudy vymezení své pravomoci jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (u nás v čl. 83 Ústavy) směrem vstřícným k vnímání svého postavení jako součásti – ve funkčním smyslu – víceúrovňového ústavního celku. Příkladem budiž poukázáno na porušení práva na zákonného soudce opomenutím vnitrostátního soudu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU podle čl. 267 SFEU, kvalifikované pro rozpor s čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako ústavní delikt (u nás např. nálezy II. ÚS 1009/08, III. ÚS 2782/14).

Zdrojem podnětů k prohloubení vztahu mezi unijním právem a právem členských států je pak vnitrostátní reflexe Listiny základních práv Evropské unie, která je podle svého čl. 51 odst. 1 „určena“ členským státům „výhradně pokud uplatňují právo Unie“. Relevance tohoto „určení“ je profilující pro nastavení vztahu mezi oběma lidskoprávními katalogy. „Prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“ volí sice členské státy autonomně (čl. 19 odst. 1 třetí věta SEU), avšak s respektem k postavení Soudního dvora EU, který „[Z]ajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“ (druhá věta téhož ustanovení). Vnitrostátní soudy v první řadě usilují o eurokonformní výklad domácího standardu lidskoprávní ochrany s ohledem na požadavky kladené Listinou EU (její „prozařování“ podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 *Cukerné kvóty III*). Ukáže-li se však, že interpretací žádoucí soulad zajistit nelze, protože úroveň ochrany poskytované Listinou EU je intenzivnější, klade se otázka přímého použití vyššího, tedy unijního standardu a nepoužití standardu vnitrostátního. Přestože k takovému řešení zavazuje čl. 53 Listiny EU, není postup Ústavního soudu dosud konsolidován (srov. kritické hodnocení M. SVOBODOVÉ, *Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR*, in: Devět let závaznosti Listiny základních práv EU – vliv na vnitrostátní normotvorbu, aplikace soudy členských států EU a další souvislosti. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2018, s. 63). Posuzovaná věc nabízela příležitost k posunu „evropské“ doktríny Ústavního soudu v tomto směru, ta však nebyla bezezbytku využita. Praktická aplikace „evropské“ doktríny Ústavního soudu vyžaduje totiž diferencovaný přístup.

Má-li dojít k zajištění plného účinku (*l'effet utile*) předpisu unijního práva na národní úrovni, bude případné přímé použití Listiny EU záležet na tom, jakou míru své vnitrostátní návaznosti předpis unijního práva připouští. Jinými slovy řečeno, zda půjde o předpis plně

harmonizovaný a v tom rozsahu i přímo použitelný či o předpis ponechávající prostor k další vnitrostátní normotvorbě.

Referenčním hlediskem ústavního přezkumu vnitrostátní normy, implementující *ne plně harmonizovaný* unijní předpis, jsou základní práva podle Listiny. Nevykoná-li unijní zákonodárce sdílenou pravomoc EU zcela, tedy neusiluje-li o bezvýhradně použitelnou, jednotnou úpravu a ponechá-li členským státům prostor k vlastní normotvorbě, připouští jistou rozmanitost i v rovině lidskoprávní. Lze mít za to, že úroveň ochrany stanovená Listinou EU je tak zajišťována prostřednictvím národního katalogu. Pro případné opuštění předpokladu přípustné rozmanitosti lidskoprávní ochrany by musely být dány dostatečné konkrétní důvody.

Naproti tomu, se zřetelem k aplikační přednosti unijního práva není při ústavním přezkumu adaptační normy k *plně harmonizovanému* a přímo použitelnému předpisu unijního práva dán předpoklad uplatnění rozmanitosti lidskoprávní ochrany a proto prvořadým směrodatným referenčním kritériem přezkumu není národní, nýbrž unijní lidskoprávní standard, za podmínky, jejíž splnění bude předmětem důkazu podaného ve smyslu čl. 53 Listiny EU, že úroveň ochrany jím poskytované nebude nižší než úroveň podle standardu vnitrostátního. K ověření této úrovně jako předběžné otázky slouží Ústavnímu soudu řízení podle čl. 267 SFEU. Takový závěr se podává v komparativním pohledu např. z usnesení německého Spolkového ústavního soudu ze dne 1. 11. 2019, sp. zn. 1 BvR 276/17 (*Právo být zapomenut II*) a lze jej dedukovat i z obecného hodnocení Listiny EU jako standardu hodnotově srovnatelného s domácím katalogem, odkazované v čl. 6 SEU jako součásti *Lisabonské smlouvy* v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

V posuzované věci, na pozadí plně harmonizovaného přímo použitelného nařízení GDPR, nelze absenci „jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“ jako základu pro zpracování osobních údajů podle čl. 10 odst. 2 Listiny kompenzovat pouze výkladem tohoto ustanovení, zohledňujícím čl. 8 odst. 2 Listiny EU, kde taková podmínka zpracování osobních údajů naopak přítomna je. Namísto bylo odkázat na čl. 8 odst. 2 Listiny EU přímo.

V Brně dne 3. listopadu 2020

Jiří Zemánek