



17/CS

WP 253

**Pokyny k uplatňování a stanovování správních pokut pro účely
nařízení 2016/679**

Přijaté dne 3. října 2017

Tato pracovní skupina byla zřízena podle článku 29 směrnice 95/46/ES. Jde o nezávislou evropskou poradenskou instituci v otázkách ochrany údajů a soukromí. Její úkoly jsou popsány v článku 30 směrnice 95/46/ES a v článku 15 směrnice 2002/58/ES.

Sekretariát zajišťuje ředitelství C (základní práva a občanství Unie) Evropské komise, Generální ředitelství pro spravedlnost, 1049, Brusel, Belgie, č. kanceláře MO-59 03/075.

Web: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

**PRACOVNÍ SKUPINA PRO OCHRANU FYZICKÝCH OSOB
V SOUVISLOSTI SE ZPRACOVÁNÍM OSOBNÍCH ÚDAJŮ**

zřízená směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995,

s ohledem na články 29 a 30 této směrnice,

s ohledem na jednací řád,

PŘIJALA TYTO POKYNY:

Obsah:

I. Úvod	4
II. Zásady	5
III. Posuzovací kritéria v čl. 83 odst. 2	9
IV. Závěr	17

I. Úvod

EU dokončila komplexní reformu nařízení o ochraně osobních údajů v Evropě. Reforma stojí na několika pilířích (stěžejních složkách): jednotná pravidla, zjednodušené postupy, koordinované akce, zapojení uživatelů, efektivnější informace a větší vymáhací pravomoci.

Správci a zpracovatelé údajů nyní nesou větší odpovědnost za zajištění účinné ochrany osobních údajů. Dozorové úřady disponují pravomocemi, aby se zajistilo dodržování obecného nařízení o ochraně osobních údajů (dále jen „nařízení“) i práv dotčených osob v souladu se zněním a duchem nařízení.

Důsledné prosazování pravidel pro ochranu údajů má zásadní význam pro harmonizovaný režim ochrany údajů. Klíčovou součástí režimu prosazování zavedeného nařízením jsou správní pokuty, které spolu s dalšími opatřeními stanovenými článkem 58 tvoří mocnou součást souboru donucovacích prostředků dozorových úřadů.

Tento dokument je určen dozorovým úřadům, jimž má zajistit možnost lepšího uplatňování a prosazování nařízení, a je výrazem jejich společného pojetí ustanovení článku 83 nařízení, včetně jeho interakce s články 58 a 70 a k nim příslušnými body odůvodnění.

Podle čl. 70 odst. 1 písm. e) je konkrétně Evropský sbor pro ochranu osobních údajů (dále jen „sbor“) zmocněn vydávat pokyny, doporučení a osvědčené postupy, aby podporoval soudržné uplatňování tohoto nařízení, a čl. 70 odst. 1 písm. k) upřesňuje, že tento sbor vypracovává pokyny týkající se stanovování správních pokut.

Tyto pokyny nejsou vyčerpávající ani obecně nevysvětlují rozdíly mezi systémy správního, občanského a trestního práva, pokud jde o ukládání správních pokut.

Aby se při ukládání správních pokut dosáhlo jednotného přístupu, který náležitě zohlední všechny zásady uvedené v těchto pokynech, odsouhlasil Evropský sbor pro ochranu osobních údajů, že posuzovací kritéria uvedená v čl. 83 odst. 2 nařízení musí být vykládána jednotně. Na základě toho se sbor a jednotlivé dozorové úřady dohodly na tom, že budou tyto pokyny uplatňovat jako společný přístup.

II. Zásady

Poté, co bylo na základě posouzení faktů daného případu odhaleno porušení nařízení, musí příslušný dozorový úřad zjistit, jaká jsou nejvhodnější nápravná opatření k jeho vyřešení. Ustanovení čl. 58 odst. 2 písm. b) až j)¹ uvádějí, jaké nástroje mohou dozorové úřady k vyřešení neplnění povinností ze strany správce či zpracovatele uplatnit. Při uplatňování těchto pravomocí musí dozorové úřady dodržovat následující zásady:

1. Porušení nařízení by mělo mít za následek uložení „rovnocenných sankcí“.

Koncept „rovnocennosti“ je základním nástrojem, který umožňuje stanovit rozsah povinností dozorových úřadů tak, aby byl obecně zajištěn jednotný přístup při výkonu nápravných pravomocí podle čl. 58 odst. 2, a to zejména při uplatňování správních pokut².

S cílem zajistit soudržnou a vysokou úroveň ochrany fyzických osob a odstranit překážky bránící pohybu osobních údajů v rámci Unie by měla být úroveň ochrany [...] rovnocenná ve všech členských státech (10. bod odůvodnění). V 11. bodě odůvodnění se rozvádí, že rovnocenná úroveň ochrany osobních údajů v rámci Unie vyžaduje mimo jiné „rovnocenné pravomoci pro monitorování a zajišťování souladu s pravidly ochrany osobních údajů a rovnocenné sankce za jejich porušování v členských státech“. Podle 13. bodu odůvodnění nařízení dále jsou rovnocenné sankce ve všech členských státech spolu s účinnou spoluprací mezi dozorovými úřady různých zemí považovány za způsob, jak dosáhnout toho, aby se zamezilo „rozdílům bránícím volnému pohybu osobních údajů v rámci vnitřního trhu“.

Oproti směrnici 95/46/ES poskytuje nařízení pevnější základ, který umožňuje dosáhnout vyšší míry soudržnosti, protože je přímo použitelné v členských státech. I když dozorové úřady pracují „zcela nezávisle“ (článek 52) na vnitrostátních vládách, správcích a zpracovatelích, požaduje se od nich, aby spolupracovaly „s cílem zajistit jednotné uplatňování a prosazování tohoto nařízení“ (čl. 57 odst. 1 písm. g)).

V porovnání se směrnicí 95/46/ES vyžaduje nařízení vyšší míru soudržnosti při ukládání sankcí. V přeshraničních případech se soudržnosti dosáhne především využitím mechanismu spolupráce (jediného kontaktního místa) a do jisté míry také mechanismu jednotnosti zavedeného novým nařízením.

Pokud jde o vnitrostátní případy upravované nařízením, uplatní dozorové úřady v zájmu jeho jednotného uplatňování a prosazování tyto pokyny v duchu spolupráce podle čl. 57 odst. 1 písm. g) a článku 63. Ačkoli dozorové úřady jsou nezávislé, pokud jde o výběr nápravných opatření uvedených v čl. 58 odst. 2, mělo by se zabránit tomu, aby ve srovnatelných případech přijímaly různá nápravná opatření.

Stejný princip platí i při ukládání nápravných opatření v podobě pokut.

¹ Ustanovení čl. 58 odst. 2 písm. a) zavádí možnost vydat upozornění v případech, kdy „operace zpracování pravděpodobně porušují toto nařízení“. Jinak řečeno, v případě upravovaném tímto ustanovením porušení nařízení dosud nenastalo.

² I v případech, kdy právní řády některých zemí EU neumožňují uložit správní pokuty stanovené nařízením, musí být pravidla v těchto členských státech uplatněna tak, aby měla účinek rovnocenný správním pokutám uloženým dozorovými úřady (151. bod odůvodnění). Soudy jsou vázány nařízením, těmito pokyny Evropského sboru pro ochranu osobních údajů však vázány nejsou.

2. Stejně jako všechna nápravná opatření zvolená dozorovými úřady by i správní pokuty měly být „účinné, přiměřené a odrazující“.

Stejně jako obecně všechna nápravná opatření by i správní pokuty měly být adekvátní reakcí na povahu, závažnost a důsledky porušení. Dozorové úřady musí posoudit všechna fakta případu a učinit tak způsobem, který je konzistentní a objektivně odůvodněný. Posouzení toho, co je v daném případě účinné, přiměřené a odrazující, se musí odvíjet mimo jiné od cíle sledovaného zvolenými nápravnými opatřeními, kterým je znovu zajistit soulad s pravidly nebo potrestat protiprávní jednání (případně obojí).

Dozorové úřady by měly určit nápravné opatření, které je „účinné, přiměřené a odrazující“ (čl. 83 odst. 1), a to jak u vnitrostátních případů (článek 55), tak u případů zahrnujících přeshraniční zpracování osobních údajů (definovaných v čl. 4 odst. 23).

Tyto pokyny zohledňují skutečnost, že vnitrostátní právní předpisy mohou stanovit doplňující požadavky na postup vymáhání, který musí dozorové úřady dodržovat. Tyto požadavky mohou zahrnovat například zasílání oznámení, formu, lhůty pro vznesení námitek, odvolání, vymáhání či placení³.

Takové požadavky by však neměly v praxi překážet dosažení účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku.

Přesnější vymezení účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku přinesou nově vznikající postupy v rámci dozorových úřadů (v oblasti ochrany údajů, ale i poznatky získané z jiných regulačních odvětví) a také judikatura vykládající tyto zásady.

Aby bylo možno ukládat pokuty, které jsou účinné, přiměřené a odrazující, dozorový úřad využije definici podniku stanovenou Soudním dvorem EU pro účely použití článků 101 a 102 SFEU, která uvádí, že pojmem podniku **se rozumí** hospodářská jednotka, kterou může tvořit mateřská společnost a všechny zapojené dceřiné společnosti. V souladu s právem a judikaturou EU⁴ musí být podnik chápán jako hospodářská jednotka vykonávající obchodní resp. hospodářskou činnost bez ohledu na zapojené právnické osoby (150. bod odůvodnění).

3. Příslušný dozorový úřad provede posouzení „v každém jednotlivém případě“.

Správní pokuty lze uložit v reakci na širokou škálu porušení nařízení. Článek 83 nařízení stanoví harmonizovaný přístup pro případy porušení povinností výslovně uvedené v odstavcích 4 až 6. Členský stát může působnost článku 83 rozšířit na orgány veřejné moci a veřejné subjekty usazené

³ Ústavní rámec a návrh právních předpisů o ochraně údajů Irska například stanoví, aby před posouzením rozsahu sankcí bylo dosaženo formálního rozhodnutí o samotné skutečnosti porušení nařízení, které je sděleno příslušným stranám. Během posuzování rozsahu sankcí pak nelze rozhodnutí o samotné skutečnosti porušení nařízení revidovat.

⁴ Definice Evropského soudního dvora stanovená judikaturou zní: „Pojem ‚podnik‘ zahrnuje v kontextu práva hospodářské soutěže jakýkoli subjekt vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení tohoto subjektu a způsobu jeho financování.“ (věc Höfner a Elser, ECLI:EU:C:1991:161, bod 21). Podnik „musí být chápán [...] jako pojem označující hospodářskou jednotku [...], i když z právního hlediska je tato hospodářská jednotka složena z více fyzických nebo právnických osob“ (věc Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, ECLI:EU:C:2006:784, bod 40).

v tomto členském státě. Navíc může členský stát připustit či dokonce nařídít uložení pokuty za porušení jiných ustanovení, než jsou ustanovení uvedená v čl. 83 odst. 4 až 6.

Nařízení vyžaduje, aby každý případ byl posuzován individuálně⁵. Výchozískem pro toto individuální posuzování je čl. 83 odst. 2. V tomto odstavci se uvádí: „*Při rozhodování o tom, zda uložit správní pokutu, a rozhodování o výši správní pokuty v jednotlivých případech se řádně zohlední tyto okolnosti...*“. V souladu s tím a s ohledem na 148. bod odůvodnění⁶ má dozorový úřad povinnost zvolit nejvhodnější opatření. V případech uvedených v čl. 83 odst. 4 až 6 se při této volbě **musí zohlednit** všechna nápravná opatření, která by zahrnovala možnost uložení náležité správní pokuty, ať už samotné, nebo ve spojení s jistým nápravným opatřením podle čl. 58 odst. 2.

Pokuty jsou důležitým nástrojem, který by dozorové úřady měly za vhodných okolností uplatňovat. Dozorovým úřadům se doporučuje, aby při uplatňování nápravných opatření zaužívaly uvážlivý a vyvážený přístup, má-li se dosáhnout jak účinné a odrazující, tak přiměřené reakce na porušení. Nejde o to považovat pokuty za krajní řešení nebo odrazovat od jejich ukládání. Na druhou stranu by se však neměly uplatňovat tak, aby to snižovalo účinnost tohoto nástroje.

Přísluší-li to Evropskému sboru pro ochranu osobních údajů podle článku 65, vydá závazné rozhodnutí v případě sporů mezi úřady, zejména pokud jde o posouzení, zda bylo nařízení porušeno. Bude-li na základě relevantní a odůvodněné námitky zpochybněn soulad nápravného opatření s obecným nařízením o ochraně údajů, bude v rozhodnutí tohoto sboru rovněž přezkoumáno, jak jsou v návrhu rozhodnutí příslušného dozorového úřadu dodržovány zásady účelnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku navrhované správní pokuty. Samostatně budou předloženy pokyny Evropského sboru pro ochranu osobních údajů k uplatňování článku 65 nařízení, v nichž bude upřesněn typ rozhodnutí přijímaného sborem.

4. Harmonizovaný přístup ke správním pokutám v oblasti ochrany údajů vyžaduje aktivní účast dozorových úřadů a výměnu informací mezi nimi.

⁵ Kromě uplatnění kritérií podle článku 83 lze tento přístup podložit dalšími ustanoveními, jako jsou:

- 141. bod odůvodnění: „*Šetření, které následuje po podání stížnosti, by mělo být s výhradou soudního přezkumu provedeno v rozsahu, jenž je v daném případě přiměřený.*“;
- 129. bod odůvodnění: „*Pravomoci dozorových úřadů by měly být vykonávány v souladu s vhodnými procesními zárukami stanovenými v právu Unie a členského státu, nestranně, spravedlivě a v přiměřených lhůtách. Každé opatření by zejména mělo být vhodné, nezbytné a přiměřené, aby byl s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu zajištěn soulad s tímto nařízením...*“;
- ustanovení čl. 57 odst. 1 písm. f): „*zabývá se stížnostmi, které mu podá subjekt údajů nebo subjekt, organizace či sdružení v souladu s článkem 80, a ve vhodné míře prošetřuje předmět stížnosti a v přiměřené lhůtě informuje stěžovatele...*“.

⁶ „*S cílem posílit prosazování pravidel tohoto nařízení by za jakékoliv jeho porušení měly být uloženy sankce včetně správních pokut, a to vedle nebo namísto vhodných opatření uložených dozorovým úřadem podle tohoto nařízení. V méně závažných případech porušení nebo pokud by pokuta, která bude pravděpodobně uložena, představovala pro fyzickou osobu nepřiměřenou zátěž, může být namísto pokuty uloženo napomenutí. Náležité by se však měla zohlednit povaha, závažnost a doba trvání porušení, úmyslný charakter porušení, kroky, které byly učiněny s cílem zmírnit způsobenou škodu, míra odpovědnosti nebo jakékoli relevantní předchozí porušení, způsob, jakým se dozorový úřad o daném porušení dozvěděl, dodržování opatření, která byla vůči správci nebo zpracovateli nařízena, dodržování kodexu chování nebo jakýkoli jiný přitěžující nebo polehčující faktor. Uložení sankcí včetně správních pokut by mělo podléhat vhodným procesním zárukám v souladu s obecnými zásadami právních předpisů Unie a Listiny, včetně účinné právní ochrany a spravedlivého procesu.*“

Tyto pokyny zohledňují skutečnost, že pravomoci k ukládání pokut jsou pro některé vnitrostátní dozorové úřady v oblasti ochrany osobních údajů novinkou, která vzbuzuje řadu otázek, pokud jde o prostředky, organizaci a postup. Jde zejména o to, že proti rozhodnutím, v nichž dozorové úřady vykonávají svěřené pravomoci k uložení pokut, bude možné se odvolat k vnitrostátním soudům.

Dozorové úřady musí prostřednictvím mechanismů spolupráce stanovených v nařízení mezi sebou navzájem a popřípadě i s Evropskou komisí spolupracovat, aby podpořily formální i neformální výměnu informací, která může probíhat například prostřednictvím pravidelných pracovních setkání. Aby se ve výsledku dosáhlo větší soudržnosti, je tuto spolupráci třeba zaměřit na jejich zkušenosti a na osvědčené postupy při výkonu pravomocí k uložení pokut.

Tato proaktivní výměna informací může přinést kromě judikatury v oblasti výkonu těchto pravomocí i potřebu revize příslušných zásad či jejich částí.

III. Posuzovací kritéria v čl. 83 odst. 2

Ustanovení čl. 83 odst. 2 uvádí seznam kritérií, která by dozorové úřady měly uplatňovat při posuzování toho, zda by měla být uložena pokuta a v jaké výši. To neznamena, že by se měla opětovně posuzovat táž kritéria, nýbrž by se mělo při hodnocení přihlídnout ke všem okolnostem daného případu podle článku 83⁷.

Závěry přijaté v první fázi posouzení lze ve druhé fázi využít pro účely stanovení výše pokuty, čímž se zabrání potřebě opětovného posuzování na základě stejných kritérií.

V tomto oddíle jsou uvedeny pokyny pro dozorové úřady k interpretaci dílčích skutečností případu podle kritérií uvedených v čl. 83 odst. 2.

a) povaha, závažnost a délka trvání porušení

Téměř všechny povinnosti správců a zpracovatelů vyplývající z nařízení jsou rozděleny do kategorií dle své **povahy** v čl. 83 odst. 4 až 6. Že porušení některých ustanovení nařízení může být závažnější než porušení ustanovení jiných, je v nařízení naznačeno již stanovením dvojí maximální výše správní pokuty (10 nebo 20 milionů EUR). Na základě posouzení skutečností podle obecných kritérií uvedených v čl. 83 odst. 2 však může příslušný dozorový úřad rozhodnout, zda konkrétní případ vykazuje větší, nebo menší potřebu reakce prostřednictvím nápravného opatření ukládaného formou pokuty. Byla-li jako vhodné nápravné opatření zvolena pokuta, ať už samostatně nebo v rámci více opatření, je nutné zjistit na základě systému úrovní uvedeného v nařízení (čl. 83 odst. 4 až 6) maximální výši pokuty, kterou lze na základě povahy dotčeného porušení nařízení uložit.

Ustanovení 148. bodu odůvodnění zavádí pojem „méně závažného porušení“. Mezi taková porušení může patřit nedodržení jednoho či více ustanovení nařízení uvedených v čl. 83 odst. 4 a 5. Na základě posouzení kritérií uvedených v čl. 83 odst. 2 však dozorový úřad může například dospět k závěru, že vzhledem ke konkrétním okolnostem případu porušení nepředstavuje závažné ohrožení práv příslušných správců údajů a nenarušuje podstatu dané povinnosti. Pak je možné (nikoli nutné) nahradit pokutu napomenutím.

Podle 148. bodu odůvodnění není nahrazení pokuty napomenutím v případě méně závažného porušení („... může být namísto pokuty uloženo napomenutí“) pro dozorový úřad povinností, nýbrž možností, která se nabízí v závislosti na konkrétním posouzení všech okolností případu.

Ustanovení 148. bodu odůvodnění rovněž umožňuje nahradit pokuty napomenutím v případech, kdy je správcem údajů fyzická osoba a kdy by potenciální uložená pokuta představovala neúměrnou zátěž. Dozorový úřad zde musí nejprve posoudit, zda se vzhledem k okolnostem daného případu uložení pokuty vůbec vyžaduje. Je-li tomu tak, musí dozorový úřad zjistit, zda by ukládaná pokuta představovala pro fyzickou osobu neúměrnou zátěž.

Nařízení neuvádí konkrétní sazby za jeho konkrétní porušení, stanoví pouze stropy (tj. maximální částky). Může tím být naznačena relativně nízká míra závažnosti porušení povinností uvedených v čl. 83 odst. 4 oproti případům uvedeným v čl. 83 odst. 5. Účinná, přiměřená a odrazující reakce na porušení ustanovení čl. 83 odst. 5 se však odvíjí od okolností případu.

Je vhodné poznamenat, že porušení nařízení, která by povahou spadala do kategorie „do výše 10 000 000 EUR, nebo [...] až do výše 2 % celkového ročního obrátu celosvětově“, jak je uvedeno v ustanovení čl. 83 odst. 4, mohou být za určitých okolností nakonec zařazena do kategorie vyšší úrovně (20 milionů EUR). K tomu nejspíše dojde v případě, že daná porušení byla dozorovým úřadem

⁷ Vnitrostátní procesní pravidla vyplývající z ústavních požadavků některých zemí si mohou vyžádat, aby posouzení ukládané pokuty následovalo samostatně až po zhodnocení toho, zda došlo k porušení nařízení. Návrh rozhodnutí, které vedoucí dozorový úřad v takové zemi vydá, tím může být omezen co do obsahu a podrobností.

řešena již dříve vydáním příkazu⁸, jehož správce či zpracovatel neuposlechl⁹ (čl. 83 odst. 6). Na toto posouzení mohou mít v praxi vliv ustanovení vnitrostátního práva¹⁰. **Závažnost** porušení nařízení je dána jednak jeho povahou, jednak na základě „*rozsahu či účelu dotčeného zpracování, jakož i k počtu dotčených subjektů údajů a míře škody, jež jim byla způsobena*“. Je-li v daném případě nařízení porušeno více různými způsoby zároveň, může dozorový úřad uložit správní pokuty na úrovni, která je účinná, přiměřená a odrazující, až do výše nejzávažnějšího porušení. Byla-li tedy například shledána porušení článků 8 a 12, může dozorový úřad uložit nápravná opatření stanovená v čl. 83 odst. 5, která odpovídají kategorii nejzávažnějšího porušení, tedy článku 12. Uvádět v této fázi další podrobnosti by překračovalo rozsah těchto pokynů (na detailní výpočet by se měla zaměřit případná další fáze těchto pokynů).

Níže uvedené faktory by se měly posuzovat v kombinacích, například počet subjektů údajů spolu s případnými dopady na ně.

Měl by se posoudit **počet** dotčených subjektů údajů, aby bylo možno zjistit, zda jde o ojedinělou událost, nebo projev systematictějšího porušování či nedostatku zavedených adekvátních postupů. Tím není řečeno, že ojedinělé případy by neměly být vymahatelné, protože i ty mohou mít dopad na mnoho subjektů údajů. Podle okolností případu se tento ukazatel může odvíjet například od celkového počtu registrovaných subjektů v dané databázi, počtu uživatelů služby, počtu zákazníků či počtu obyvatel příslušného státu.

Rovněž je nutné zhodnotit **účel** zpracování. V rámci stanoviska k „účelovému omezení“ vydaného pracovní skupinou zřízenou podle článku 29¹¹ byly analyzovány dva hlavní stavební kameny této zásady v souvislosti s předpisy upravujícími ochranu údajů: specifikace účelu a slučitelné použití. Při posuzování účelu zpracování v kontextu ustanovení čl. 83 odst. 2 by dozorové úřady měly zohledňovat, nakolik zpracování tyto dvě klíčové složky zásady dodržuje¹². Za určitých okolností

⁸ Příkazy, uvedené v čl. 58 odst. 2, jsou:

- nařídit správci nebo zpracovateli, aby vyhověli žádostem subjektu údajů o výkon jeho práv podle tohoto nařízení;
- nařídit správci či zpracovateli, aby uvedl operace zpracování do souladu s tímto nařízením, a to případně předepsaným způsobem a ve stanovené lhůtě,
- nařídit správci, aby subjektu údajů oznámil případy porušení zabezpečení osobních údajů,
- uložit dočasné nebo trvalé omezení zpracování, včetně jeho zákazu,
- nařídit opravu či výmaz osobních údajů nebo omezení zpracování podle článků 16, 17 a 18 a ohlašování takových opatření příjemcům, jimž byly osobní údaje zpřístupněny podle čl. 17 odst. 2 a článku 19,
- odebrat osvědčení nebo nařídit, aby subjekt pro vydávání osvědčení odebral osvědčení vydané podle článků 42 a 43, nebo aby osvědčení nevydal, pokud požadavky na osvědčení plněny nejsou nebo již přestaly být plněny,
- nařídit přerušování toků údajů příjemci ve třetí zemi nebo toků údajů mezinárodní organizaci.

⁹ Při uplatňování ustanovení čl. 83 odst. 6 je nutné zohlednit vnitrostátní procesní právo. Vnitrostátní právo určuje způsob vydání příkazu, jeho oznámení, počátek jeho účinnosti i to, zda je možné udělit odklad za účelem zajištění splnění právních povinností. Zejména je třeba přihlížet k účinku opravného prostředku na vymahatelnost příkazu.

¹⁰ Zákonná ustanovení ukládající omezení mohou způsobit, že k předchozímu příkazu dozorového úřadu již nebude přihlédnuto vzhledem k době, která uplynula od jeho vydání. V některých jurisdikcích platí předpisy, které brání možnosti uložit pokutu za nesplnění daného příkazu podle čl. 83 odst. 6, pokud již uplynula promlčecí doba. Bude úkolem jednotlivých dozorových úřadů v jednotlivých jurisdikcích, aby posoudily, nakolik se jich takové dopady dotknou.

¹¹ Pracovní dokument č. 203, stanovisko 3/2013 k omezení účelu, dostupné na: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf

¹² Viz též pracovní dokument č. 217, stanovisko 6/2014 k pojmu oprávněného zájmu správce údajů podle článku 7, s. 24, k otázce: „Co činí zájem „oprávněným“, či „neoprávněným“?“

může dozorový úřad považovat za nutné zohlednit při analýze ustanovení čl. 83 odst. 2 hlubší analýzu účelu zpracování jako takového.

Utrpěly-li subjekty údajů **škodu**, je nutné přihlédnout k výši této škody. Zpracování osobních údajů může ohrožovat práva a svobody osob, jak dokládá 75. bod odůvodnění:

„Různě pravděpodobná a závažná rizika pro práva a svobody fyzických osob mohou vyplynout ze zpracování osobních údajů, které by mohlo vést k fyzické, hmotné nebo nehmotné újmě, zejména v případech, kdy by zpracování mohlo vést k diskriminaci, krádeži či zneužití identity, finanční ztrátě, poškození pověsti, ztrátě důvěrnosti osobních údajů chráněných služebním tajemstvím, neoprávněnému zrušení pseudonymizace nebo jakémukoliv jinému významnému hospodářskému či společenskému znevýhodnění, kdy by subjekty údajů mohly být zbaveny svých práv a svobod nebo možnosti kontrolovat své osobní údaje, kdy jsou zpracovávány osobní údaje, které vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filosofickém přesvědčení nebo členství v odborech, kdy jsou zpracovávány genetické údaje či údaje o zdravotním stavu či sexuálním životě nebo odsouzení v trestních věcech a trestných činů či souvisejících bezpečnostních opatření, kdy jsou za účelem vytvoření či využití osobních profilů vyhodnocovány osobní aspekty, zejména prostřednictvím analýzy nebo odhadu aspektů týkajících se pracovních výsledků, ekonomické situace, zdravotního stavu, osobních preferencí nebo zájmů, spolehlivosti nebo chování, místa pobytu a pohybu, kdy jsou zpracovávány osobní údaje zranitelných osob, především dětí, nebo kdy je zpracováván velký objem osobních údajů a zpracování se dotýká velkého počtu subjektů údajů.“

Vznikly-li v souvislosti s porušením nařízení škody nebo je-li to pravděpodobné, měl by k tomu dozorový úřad při výběru nápravných opatření přihlédnout, ačkoli dozorový úřad není sám o sobě oprávněn přiznat konkrétní náhrady za způsobené škody.

Uložení pokuty nezávisí na schopnosti dozorového úřadu prokázat příčinnou souvislost mezi porušením a hmotnou újmou (viz například čl. 83 odst. 6).

Délka trvání porušení může naznačovat například:

- a) vědomé jednání ze strany správce údajů; nebo
- b) nezavedení náležitých preventivních opatření; nebo
- c) neschopnost zavést požadovaná technická a organizační opatření.

b) zda k porušení došlo úmyslně, nebo z nedbalosti

Obecně platí, že v souvislosti s charakteristikou trestného činu znamená „úmysl“ vědomost a svévolné jednání, kdežto „neúmyslný“ znamená, že nebylo zamýšleno způsobit porušení, i když správce resp. zpracovatel porušil povinnost řádné péče vyžadovanou zákonem.

Obecně se má za to, že úmyslná porušení, která vyjadřují pohrdání zákony, jsou závažnější než neúmyslná, a proto mohou spíše být důvodem k uložení správní pokuty. Příslušné závěry ohledně úmyslnosti či nedbalosti budou vyvozeny na základě identifikace objektivních složek jednání shromážděných ze skutečností případu. Judikatura a praxe, které se vytvářejí na základě uplatňování nařízení, navíc poskytnou přehled o okolnostech naznačujících jednoznačnější prahové hodnoty pro posouzení úmyslnosti porušení.

Mezi okolnosti naznačující úmyslnost porušení by se mohlo řadit nezákonné zpracování provedené s výslovným souhlasem vrcholného vedení správce nebo navzdory doporučení pověřence pro ochranu osobních údajů či bez ohledu na stávající politiky, například získání a zpracování údajů o zaměstnancích konkurenta s cílem diskreditovat tohoto konkurenta na trhu.

Dále může jít například o následující:

- pozměňování osobních údajů za účelem vyvolání klamného (kladného) zdání o splnění cílů – s tím jsme se setkali v kontextu cílů stanovených pro čekací dobu v nemocnicích,
- obchodování s osobními údaji za účelem marketingu, tj. prodávání údajů způsobem, jako by se tak dělalo se souhlasem, přestože subjekt údajů nebyl dotázán na to, jak by se s nimi mělo nakládat, nebo bez ohledu na jeho stanovisko.

Jiné okolnosti, které mohou naznačovat nedbalost: například neprostudování a nedodržování stávajících politik, selhání lidského faktoru, neprovedení kontroly osobních údajů ve zveřejňovaných informacích, včasné neprovedení technických aktualizací nebo nepřijetí politik (spíše než jejich prosté neprovedení).

Podniky by měly odpovídat za zavedení struktur a prostředků přiměřených povaze a náročnosti jejich podnikání. Správci a zpracovatelé tedy nemohou ospravedlňovat porušení zákona o ochraně osobních údajů tvrzením o nedostatku prostředků. Postupy a dokumentace činnosti zpracování se řídí přístupem založeným na hodnocení rizik v souladu s nařízením.

Existují „šedá místa“, která ovlivní rozhodování v otázkách, zda uložit, či neuložit nápravné opatření, a příslušný úřad může být nucen provést rozsáhlejší šetření, aby prokázal skutečnosti případu a zajistil v jednotlivých případech dostatečné zohlednění všech konkrétních okolností.

c) kroky podniknuté správcem či zpracovatelem ke zmírnění škod způsobených subjektům údajů

Správci a zpracovatelé údajů mají povinnost zavést technická a organizační opatření nutná k zajištění zabezpečení v míře úměrné riziku, provést posouzení dopadů na ochranu údajů a zmírnit rizika, která zpracování osobních údajů představuje pro práva a svobody příslušných osob. Dojde-li však k porušení, které subjektu údajů způsobilo škody, měla by odpovědná strana vynaložit veškeré úsilí na zmírnění následků porušení pro dotčené osoby. K takovému zodpovědnému přístupu (či naopak k jeho absenci) by pak měly přihlídnout dozorové úřady při volbě nápravných prostředků i při výpočtu sankce, kterou v daném případě uloží.

Ačkoli přitěžující a polehčující okolnosti lze využít zejména k upřesnění částky pokuty podle konkrétních okolností případu, neměl by se podceňovat jejich význam pro volbu vhodného nápravného opatření. Ponechává-li posouzení na základě jiných kritérií dozorový úřad na pochybách ohledně vhodnosti uložení správní pokuty, ať už jako jediného nápravného opatření, nebo v kombinaci s jinými opatřeními dle článku 58, mohou přitěžující či polehčující okolnosti pomoci vybrat vhodná opatření příklonem k tomu, co se v daném případě ukáže jako účinnější, přiměřenější a více odrazující.

Toto ustanovení umožňuje posoudit míru odpovědnosti správce poté, co bylo nařízení porušeno. Může se vztahovat na případy, kdy správce resp. zpracovatel jednoznačně nejednal z lehkovážnosti či nedbalosti, avšak vynasnažil se napravit své činy poté, co se o porušení nařízení dozvěděl.

Předchozí zkušenosti z oblasti regulace získané na základě standardních přístupů podle směrnice 95/46/ES ukázaly, že vůči správcům resp. zpracovatelům, kteří se k porušení nařízení přiznali a přijali odpovědnost za nápravu či zmírnění dopadů svých činů, může být vhodné projevit určitou pružnost. Příkladem může být např. (ačkoli to neznamená pružnější postup ve všech případech):

- kontaktování jiných správců či zpracovatelů, kteří mohli být zapojeni do následného zpracování, například pokud byl určitý údaj omylem sdělen třetím stranám;
- včasný zásah příslušného správce či zpracovatele, který zabrání pokračování v porušování nařízení nebo pokračování v něm na úrovni či do fáze, kdy by mělo daleko závažnější důsledky, než jaké má dosud.

d) míra odpovědnosti správce či zpracovatele s přihlédnutím k technickým a organizačním opatřením jimi zavedeným podle článků 25 a 32

Nařízení zavedlo oproti směrnici o ochraně osobních údajů 95/46/ES daleko větší míru odpovědnosti správce údajů.

K posouzení míry odpovědnosti správce či zpracovatele pro účely uplatnění náležitých nápravných opatření lze využít následující otázky:

- Zavedl správce technická opatření, která se řídí zásadami záměrné a standardní ochrany osobních údajů (článek 25)?
- Zavedl správce organizační opatření, která uvádějí v účinnost zásady záměrné a standardní ochrany údajů (článek 25) na všech úrovních organizace?
- Zavedl správce či zpracovatel náležitou úroveň zabezpečení (článek 32)?
- Jsou v organizaci známy příslušné postupy a politiky a jsou uplatňovány na vhodné úrovni vedení (článek 24)?

Články 25 a 32 nařízení vyžadují, aby správci přihlíželi „*ke stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i k různě pravděpodobným a různě závažným rizikům pro práva a svobody fyzických osob, jež s sebou zpracování nese*“. Spíše než povinnost dosáhnout cíle zavádějí tato ustanovení povinnosti použít prostředků, tj. že správce musí provést všechna nezbytná posouzení a dospět k náležitým závěrům. Otázka, kterou musí dozorový úřad následně zodpovědět, je, do jaké míry správce „učinil to, co bylo možné očekávat, že učiní“, vzhledem k povaze, účelům a rozsahu zpracování a s ohledem na povinnosti, které mu uděluje nařízení.

V tomto posouzení by se mělo náležitě přihlédnout k osvědčeným postupům a metodám, pokud existují a lze je uplatnit. Je důležité zohlednit odvětvové standardy i kodexy chování v příslušném oboru či profesi. Informace o tom, co je v daném oboru běžnou praxí a jaká je úroveň znalostí o různých prostředcích k řešení typických bezpečnostních otázek spojených se zpracováním, mohou být uvedeny v metodických pokynech.

I když je v ideálním případě vhodné řídit se osvědčenými postupy, je při posuzování míry odpovědnosti nutné přihlédnout ke zvláštním okolnostem každého případu.

e) veškerá relevantní předchozí porušení správcem či zpracovatelem

Toto kritérium je zavedeno za účelem posouzení dosavadních záznamů subjektu, který se porušení nařízení dopustil. Dozorové úřady by měly brát v potaz, že posouzení může mít poměrně široký záběr. „Relevantní“ může být porušení jakéhokoli typu, byť jiné povahy než je porušení právě vyšetřované dozorovým úřadem, protože může naznačovat obecně nedostatečnou úroveň znalostí či nerespektování pravidel týkajících se ochrany údajů.

Dozorový úřad by měl posoudit následující:

- Dopustil se správce resp. zpracovatel téhož porušení nařízení již dříve?
- Dopustil se již správce resp. zpracovatel porušení nařízení tímž způsobem? (Například v důsledku nedostatečné znalosti postupů zavedených v organizaci, nevhodného posouzení rizika, včasného nereagování na požadavky od subjektu údajů, neodůvodněného prodlení s odpovědí na požadavky apod.).

f) míra spolupráce s dozorovým úřadem za účelem nápravy daného porušení a zmírnění jeho možných nežádoucích účinků

V čl. 83 odst. 2 se uvádí, že při rozhodování o tom, zda uložit správní pokutu a v jaké výši, se může „řádně zohlednit“ míra spolupráce. Nařízení však přesně neodpovídá na otázku, jak by se měla zohlednit snaha správců resp. zpracovatelů o nápravu porušení nařízení, které dozorový úřad již konstatoval. Navíc je zřejmé, že tato kritéria se obvykle uplatní při výpočtu částky ukládané pokuty.

Pokud však měl zásah správce účinek, který zabránil negativním dopadům na práva osob nebo omezil dopad, který by jinak způsobily, může se k tomu přihlídnout při volbě nápravného opatření úměrného danému případu.

Zohlednit spolupráci s dozorovým úřadem může být vhodné například v tomto případě:

- Reagoval subjekt v tomto konkrétním případě na žádost dozorového úřadu ve fázi vyšetřování způsobem, který ve výsledku značně omezil dopady na práva osob?

Navzdory výše uvedenému není vhodné dodatečně zohledňovat spolupráci, která je vyžadována ze zákona, například je-li subjekt v každém případě povinen poskytnout dozorovému úřadu přístup do prostor za účelem auditů a inspekcí.

g) kategorie osobních údajů dotčené daným porušením

Je-li to pro daný případ relevantní, může dozorový úřad uznat za nezbytné zodpovědět například následující otázky:

- Zasahuje porušení nařízení oblast zpracování zvláštních kategorií údajů, které jsou uvedeny v člancích 9 a 10 nařízení?
- Jsou údaje přímo, nebo jen nepřímo identifikovatelné?
- Zahrnuje zpracování údaje, jejichž rozšíření by dané osobě způsobilo bezprostřední škodu nebo potíže (spadající mimo kategorie uvedené v člancích 9 a 10)?
- Jsou údaje dostupné přímo bez technické ochrany, nebo jsou šifrované¹³?

h) způsob, jakým se dozorový úřad dozvěděl o porušení, zejména zda správce či zpracovatel porušení oznámil, a pokud ano, v jaké míře

¹³ Avšak to, že se porušení týká jen nepřímo identifikovatelných či dokonce pseudonymních resp. zašifrovaných údajů, by se nemělo vždy považovat za „bonusovou“ polehčující okolnost. U takových porušení může totiž být relativně průkazným nebo velmi průkazným ukazatelem nutnosti uložit pokutu celkové zhodnocení jiných kritérií.

Dozorový úřad se může o porušení nařízení dozvědět z vyšetřování, stížností, článků v tisku, na základě anonymních tipů nebo z oznámení podaného správcem údajů. Povinnost informovat dozorový úřad o případech porušení ochrany osobních údajů vyplývá pro správce z nařízení. Pokud správce pouze plní tuto povinnost, nelze takové plnění povinnosti považovat za polehčující okolnost. Podobně může dozorový úřad udělit závažnější pokutu, pokud správce či zpracovatel jednal nedbale a neoznámil své jednání nebo přinejmenším všechny podrobnosti svého jednání, protože nebyl schopen adekvátně posoudit rozsah porušení. Není tedy pravděpodobné, že by takový případ byl klasifikován jako méně závažné porušení.

i) v případě, že vůči danému správci nebo zpracovateli byla v souvislosti s tímž předmětem dříve nařízena opatření uvedená v čl. 58 odst. 2, splnění těchto opatření

Správce nebo zpracovatele může dozorový úřad již sledovat za účelem monitorování dodržování předpisů po předchozím porušení nařízení a v případě existence pověřence pro ochranu osobních údajů je s ním pravděpodobně v intenzivním kontaktu. Dozorový úřad proto předchozí kontakty zohlední.

Oproti kritériím uvedeným v písmeni e) je účelem tohoto kritéria pouze připomenout dozorovým úřadům, že by se měly odkazovat na opatření, která samy dříve dotyčným správci či zpracovateli uložily „v souvislosti s tímž předmětem“.

j) dodržování schválených kodexů chování podle článku 40 nebo schváleného mechanismu pro vydávání osvědčení podle článku 42

Dozorové úřady mají povinnost, podle níž dozorový úřad „monitoruje a vymáhá uplatňování tohoto nařízení“ (čl. 57 odst. 1 písm. a)). Podle čl. 24 odst. 3, čl. 28 odst. 5 a čl. 32 odst. 3 může správce či zpracovatel doložit plnění příslušných povinností dodržováním schválených kodexů chování.

V případě porušení jednoho z ustanovení nařízení může být dodržování schválených kodexů ukazatelem toho, nakolik je zapotřebí zasáhnout formou účinné, přiměřené a odrazující správní pokuty nebo jiného nápravného opatření dozorového úřadu. Schválené kodexy chování budou podle čl. 40 odst. 4 obsahovat „mechanismy, které umožňují [monitorujícímu] subjektu [...] provádět povinné monitorování dodržování jeho ustanovení“.

Pokud správce nebo zpracovatel dodržoval schválený kodex chování, může se dozorový úřad spokojit s tím, že komunita spravující kodex sama podnikne patřičné kroky proti svému členovi, například prostřednictvím režimů monitorování a prosazování kodexu chování obsažených v tomto kodexu. Proto se dozorový úřad může domnívat, že taková opatření jsou v daném případě dostatečně účinná, přiměřená či odrazující a že není nutné, aby sám dozorový úřad zaváděl dodatečná opatření. Některé formy sankcí za nedodržování předpisů, včetně pozastavení účasti daného správce nebo zpracovatele v komunitě nebo jeho vyloučení z této komunity, lze provádět prostřednictvím režimů monitorování podle čl. 41 odst. 2 písm. c) a čl. 42 odst. 4. Pravomocemi monitorovacího orgánu však nejsou „dotčeny úkoly a pravomoci příslušného dozorového úřadu“, což znamená, že dozorový úřad nemá povinnost přihlížet ke dříve uloženým sankcím spjatým se samosprávním systémem.

Nedodržování samoregulačních předpisů může odhalit také nedbalost nebo úmyslné nedodržování ze strany správce či provozovatele.

k) jakákoli jiná přitěžující nebo polehčující okolnost vztahující se na okolnosti daného případu, jako jsou získaný finanční prospěch či zamezení ztrátám, přímo či nepřímo vyplývající z porušení

Ustanovení samo uvádí příklady toho, jaké jiné prvky lze zohlednit při rozhodování o vhodnosti uložení správní pokuty za porušení ustanovení čl. 83 odst. 4 až 6.

Pro dozorové úřady mohou být důležité zejména informace o zisku vytěženém z porušení nařízení, protože hospodářský zisk z porušení nelze kompenzovat opatřeními bez peněžité složky. Samotná

skutečnost, že správce z porušení nařízení profitoval, může být průkazným ukazatelem toho, že je vhodné pokutu uložit.

IV. Závěr

Úvahy nad podobnými otázkami, jako jsou otázky uvedené v předchozím oddíle, pomohou dozorovým úřadům na základě relevantních skutečností případu zjistit, jaká kritéria lze nejlépe využít k rozhodnutí o tom, zda uložit náležitou správní pokutu (ať už ve spojení s dalšími opatřeními uvedenými v článku 58, nebo namísto nich). S ohledem na souvislosti, které z takového posouzení vyplynou, stanoví dozorový úřad jako reakci na porušení nejúčinnější, nejprůměřenější a nejvíce odrazující nápravné opatření.

Protože samotná nápravná opatření se svou povahou liší a jsou primárně uzpůsobena k dosažení různých cílů, poskytuje jisté vodítko ohledně vhodnosti konkrétních opatření, které má dozorový úřad zvolit, článek 58. Některá z opatření uvedených v článku 58 lze dokonce kumulovat a vytvořit tak regulační opatření sestávající z více než jednoho nápravného opatření.

Není vždy nutné doplňovat příslušné opatření uplatněním jiného nápravného opatření. Například účinný a odrazující účinek zásahu, který dozorový úřad zvolil na základě řádného posouzení toho, co je danému případu přiměřené, může zajistit už samotná pokuta.

V zásadě je třeba, aby úřady využily k obnově souladu všechna nápravná opatření, která mají k dispozici. Dále se od dozorových úřadů vyžaduje, aby pro výkon regulačního opatření zvolily nejvhodnější kanál. Opatření může zahrnovat například trestní sankce (jsou-li na vnitrostátní úrovni k dispozici).

Praxe jednotného uplatňování správních pokut v Evropské unii se vyvíjí. V zájmu průběžného zvyšování soudržnosti by dozorové úřady měly při provádění opatření navzájem spolupracovat. Toho lze dosáhnout prostřednictvím pravidelných výměn v podobě pracovních setkání či jiných akcí na téma jednotlivých případů, které umožní porovnávat případy na místní, vnitrostátní a přeshraniční úrovni. Doporučujeme podpořit tuto průběžnou činnost vytvořením stálé podskupiny přidružené k příslušné části Evropského sboru pro ochranu osobních údajů.