

Průběžná zpráva o výsledku šetření

ve věci podnětu Ing. [REDAKCE]

A - Obsah podnětu

Dne 25. listopadu 2010 mi byl elektronicky doručen podnět Ing. [REDAKCE] (dále také „stěžovatel“). Stěžovatel namítá nesprávné doručování soudních písemností do datových schránek – od okamžiku zřízení jeho datové schránky mu jsou doručovány písemnosti, jež nejsou ale určeny jemu, nýbrž jeho jmenovci, advokátu JUDr. [REDAKCE]. Tvrzené stěžovatel doložil kopií usnesení Okresního soudu v Teplicích, z něhož je zřejmé, že bylo určeno uvedenému advokátovi téhož jména jako stěžovatel. Stěžovatel již v minulosti podal stížnost k Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále také „Úřad“), dle jeho výpovědi však věc nebyla vyřízena. Celou situací se cítí být nadměrně obtěžován.

Podnět stěžovatele spadá do působnosti ochránce, tak jak je vymezena především ustanovením § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). Na základě předběžného vyhodnocení podnětu jsem dne 14. ledna 2011 v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv ve věci zahájil šetření, s úmyslem zjistit důvody vzniku omylů při doručování písemností prostřednictvím informačního systému datových schránek (dále také „ISDS“). Bližšímu zkoumání jsem podrobil postup Okresního soudu v Teplicích, Ministerstva spravedlnosti a Úřadu v dané kauze. V obecnější rovině jsem se zaměřil také na zjištění stanoviska České advokátní komory (dále také „ČAK“) k dané záležitosti, jakož i na to, zda Ministerstvo vnitra jakožto správce ISDS eviduje další stížnosti na jeho provoz.

B - Skutková zjištění

Dne 20. ledna 2011 jsem vyzval k vyjádření předsedu Okresního soudu v Teplicích JUDr. Romana Dobeše, někdejšího náměstka ministra spravedlnosti sekce justiční JUDr. Filipa Melzera, LL.M., Ph.D., vrchního ředitele sekce pro informatiku a eGovernment Ministerstva vnitra Ing. Jaroslava Mráze, předsedu ČAK JUDr. Martina Vychopeně a předsedu Úřadu RNDr. Igora Němce. Oslovené osoby se měly k věci vyjádřit jak z obecného pohledu, tak z pohledu naplnění či případného porušení právních povinností orgánu, který reprezentují. O zahájení šetření byl informován i stěžovatel.

Dne 27. ledna 2011 jsem obdržel vyjádření předsedy Okresního soudu v Teplicích JUDr. Romana Dobeše, který mě informoval, že prověřil informaci stěžovatele o chybném doručení v systému ISAS a zjistil, že tamní soud neneviduje žádný kontakt

na stěžovatele, tudíž mu nikdy žádné písemnosti nezasílal. Naopak písemnosti, které jsou určeny JUDr. [REDAKCE], advokátovi, jsou zasílány výhradně na adresu jeho sídla, jelikož je v systému ISAS veden jako advokát bez zřízené datové schránky.

V případě stěžovatelem uvedeného usnesení Okresního soudu v Teplicích, čj. [REDAKCE] [REDAKCE], bylo podle předsedy soudu doručováno pouze jedinému adresátovi, Mgr. Lence Černoškové, soudní exekutorce, do její datové schránky.

V návaznosti na vyjádření předsedy soudu jsem ho dopisem ze dne 9. února 2011 vyzval v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv k předložení spisu 14 Nc 9304/2003. Stěžovatele jsem téhož dne vyzval k doplnění svého podnětu o prokázání skutečnosti, že výše uvedené usnesení Okresního soudu v Teplicích bylo skutečně doručeno do jeho datové schránky.

V kopii jsem vyžádaný spis obdržel dne 24. února 2011. Po jeho prostudování jsem zjistil, že usnesení se skutečně doručovalo pouze soudní exekutorce Mgr. Lence Černoškové. Ze spisu není zřejmé, že by bylo současně doručeno i do datové schránky stěžovatele. Ve spisu jsem dohledal pouze výpis o provedení kontroly datové schránky ze dne 12. 1. 2010, z něhož vyplývá, že k uvedenému datu nebyla zjištěna existence datové schránky registrované k osobě advokáta JUDr. [REDAKCE].

Dne 8. února 2011 jsem dále obdržel vyjádření předsedy Úřadu RNDr. Igora Němce, jenž mi potvrdil, že od stěžovatele obdržel dva podněty, a to ve dnech 3. a 17. prosince 2009. Úřad na tyto podněty reagoval e-mailem dne 22. prosince 2009. Stěžovateli vysvětlil, že jím popsané skutečnosti, tedy opakované doručování písemností, jež nejsou adresovány jeho osobě, mohou vykazovat pouze podezření z porušení ustanovení § 14 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Toto ustanovení není postižitelné ve správním řízení, a lze jej řešit pouze pracovní právními postupy zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Předseda Úřadu dále konstatoval, že v inkriminované době (tj. na konci roku 2009) nebyl provoz informačního systému datových schránek řadou povinných subjektů, mj. i soudů, technicky ani personálně plně zvládnut. Z výše uvedených důvodů Úřad posoudil daný případ jako individuální selhání, nikoliv nezákonné zpracování osobních údajů, a věc odložil.

Zareagoval jsem dopisem ze dne 19. května 2011, v němž jsem zpochybnil právní posouzení věci Úřadem pro ochranu osobních údajů a vysvětlil jsem argumenty, které mě vedou k závěru, dle něhož by měl Úřad využít svých dozorových oprávnění. Úřad se po novém posouzení případu rozhodl uplatnit své dozorové kompetence, o čemž mě jeho předseda informoval dopisem ze dne 8. června 2011.

Ke svému dotazu na stav kontroly jsem byl informován náměstkyní předsedy Úřadu JUDr. Alenou Kučerovou dopisem ze dne 4. května 2012, že předmětná kontrola, zahájená dne 5. srpna 2011, dosud neskončila. Původně byla zaměřena na kontrolu „*systémových podmínek vytvořených pro plnění povinností správců 3 při zpracování*

osobních údajů v rámci informačního systému datových schránek, se zvláštním ohledem na plnění povinností osob při zabezpečení osobních údajů stanovených § 13 [zákon o ochraně osobních údajů]. Ke dni 19. října 2011 pak byl předmět kontroly rozšířen o prověření postupu při provádění autorizované konverze dokumentů, se zaměřením na evidenci provedených konverzí.“

Dne 22. února 2011 jsem obdržel vyjádření ředitele odboru rozvoje služeb a projektů eGovernment Ministerstva vnitra Ing. Miroslava Dudy. Sdělil mi, že od startu datových schránek obdrželi řádově 10 stížností na nesprávné doručování, nicméně jeho úřad je není schopen statisticky zpracovat tak, aby dokázal odpovědět na otázku, co je převažující příčinou těchto pochybení. Stejně tak Ministerstvo vnitra nemá žádnou zpětnou vazbu od soudů. Ing. Duda závěrem uvedl, že celý problém s nesprávným doručováním do datových schránek není způsoben chybnou činností ministerstva, nepovažuje je proto za subjekt, který by se měl aktivně zabývat řešením vystalého problému.

Vyjádření JUDr. Filipa Melzera, Ph.D., LL.M., někdejšího náměstka ministra spravedlnosti, jsem obdržel dne 2. března 2011. Z jeho obsahu vyplynulo, že Ministerstvo spravedlnosti požádalo o informace společnost CCA Group, a. s., která je dodavatelem informačního systému soudů. Z nich se zjistilo, že do datové schránky osob odlišných od adresátů doručovaly i jiné soudy, např. Obvodní soud pro Prahu 4 a Obvodní soud pro Prahu 7. Za účelem zjištění příčin nesprávného doručování se ministerstvo obrátilo na jmenované soudy.

Dva výše uvedené soudy uznaly, že v jejich případech k nesprávnému doručení došlo z důvodu administrativní chyby jejich pracovníků. Okresní soud v Teplicích naopak sdělil, že stěžovateli do datové schránky nikdy nedoručoval. S odkazem na obsah spisu [REDAKCE] je třeba konstatovat, že tvrzení Okresního soudu v Teplicích neodpovídá skutečnosti, jelikož z uvedeného spisu vyplývá (viz str. 38 spisu), že bylo doručováno do datové schránky stěžovatele. JUDr. Melzer v závěru svého vyjádření uvedl, že ministerstvo eviduje za rok 2010 několik dalších stížností na nesprávné doručování do datových schránek, které zaslal v příloze.

V návaznosti na odpověď JUDr. Melzera jsem pak dopisem ze dne 19. května 2011 navrhl provedení místního šetření na Ministerstvu spravedlnosti, které následně dne 28. června 2011 vykonali pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Z prověrek vyplynulo, že chyby v doručování jsou zapříčiněny pouze chybujícím lidským faktorem. Chyby se dají postupně minimalizovat především čištěním seznamu jmen (kdy advokáti jsou vedeni pod standardními fyzickými osobami, a nikoliv jako advokáti) a kontrolou doručenek. Problémy by měly být odstraněny povinným zřízením datových schránek advokátům k 1. červenci 2012.

Ministerstvo spravedlnosti dále provedlo v květnu 2011 prověrky některých soudů za účelem ověření schopnosti pracovníků soudu správně vyhledávat datové schránky účastníků řízení. V rámci nich zaregistrovalo při doručování několik pochybení stejného charakteru jako pochybení již zmíněná výše.

Dne 16. března 2011 jsem jednal s předsedou ČAK JUDr. Martinem Vychopňem, který mě následně dopisem ze dne 29. 3. 2011 informoval o tom, že ČAK eviduje několik oznámení advokátů, kteří poukazují na problémy spojené s doručováním soudních písemností do datových schránek. Současně vyjádřil obavu, aby při důsledné aplikaci ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), nedošlo počínaje dnem 1. 1. 2012, kdy bude datová schránka povinně zřízena všem advokátům, ke kolapsu v doručování soudních písemností. Vedle toho by v důsledku nesprávného doručování mohlo docházet k dalším soudním sporům, a tím i ke zvýšení právní nejistoty občanů. Závěrem vyjádřil svou ochotu k hledání řešení tohoto problému. Dopisem ze dne 19. května 2011 jsem JUDr. Vychopňe informoval o dalším postupu ve věci.

Dne 7. července 2011 jsem v souladu s ustanovením § 16 zákona o veřejném ochránci práv požádal tehdejší předsedkyni Městského soudu v Brně JUDr. Marcelu Komárkovou o poskytnutí součinnosti za účelem provedení místního šetření k seznámení se s postupy soudních kanceláří při práci s ISDS. Následně, dne 20. července 2011, vykonali pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření na Městském soudu v Brně. Příčinu nesprávného doručování shledali oslovení zaměstnanci soudu ve skutečnosti, že soud není na ISDS napojen online, což ve výsledku znamená, že soud vyhledané údaje ukládá do databáze ISAS a nadále s nimi nepracuje. Skutečnost, že se jednou nahrané údaje vymažou, neznamená, že se chyba nebude opakovat (zapisovatelka se může znovu splést). Vedle toho nelze pominout chybný lidský faktor, který obecně pramení mj. z velké přetíženosti soudů.

K opakovanému dotazu na stav kontroly probíhající ze strany Úřadu jsem byl dne 7. května 2012 vyrozuměn náměstkyní Sekce dozorových činností JUDr. Alenou Kučerovou, že kontrola ohledně zasílání zpráv prostřednictvím ISDS stále nebyla ukončena. S výsledkem kontroly uskutečněné v období 5. srpna 2011 až 30. července 2012 jsem se seznámil až počátkem prosince 2012 prostřednictvím kontrolního protokolu vypracovaného dne 27. září 2012.

Podle kontrolních zjištění Úřadu **chybné doručení prostřednictvím ISDS není důsledkem chyby aplikace ISDS, ale vždy pochybením konkrétní osoby** (pracovnice soudu)¹. K eliminaci dalšího selhání lidského faktoru by mělo přispět povinné zavedení nového typu datové schránky pro advokáty od 1. 7. 2012, tzv. „podnikající FO – advokát“. K záměně fyzické osoby a fyzické osoby podnikající (advokáta) by již s ohledem na odlišné typy datových schránek nemělo v zásadě docházet².

¹ V případě stěžovatele lze hovořit o nesprávném doručení Okresního soudu v Teplicích, Obvodního soudu pro Prahu 4 a Obvodního soudu pro Prahu 7. Žádná z chybných administrativních pracovnic soudu již není u soudu zaměstnána. Jako opatření k nápravě bylo ID datové schránky stěžovatele, které bylo chybně přiřazeno k advokátovi JUDr. ██████████, z informačního systému justice odstraněno.

² Bližší podrobnosti o výsledku kontrolních zjištění Úřadu jsou zveřejněny ve výroční zprávě Úřadu za rok 2011 (s. 16 – 17). Dostupné na http://www.uouu.cz/files/vz_2011.pdf, 5

Po seznámení se s výsledky kontrolních zjištění inspektorů Úřadu jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba, a proto přistupuji k vyslovení svého právního hodnocení dané záležitosti.

C - Právní hodnocení

Informační systém datových schránek byl v České republice zaveden zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“).

Z ustanovení § 2 odst. 1 uvedeného zákona vyplývá, že datová schránka je elektronické úložiště, které je určeno k doručování orgány veřejné moci, provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci, dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Informační systém datových schránek je jedním z informačních systémů veřejné správy, který obsahuje informace o datových schránkách a jejich uživateli³.

Zřízení datových schránek a informačního systému datových schránek tedy představuje krok k elektronizaci veřejné správy, jehož cílem má být usnadnění, zrychlení a zefektivnění komunikace s orgány veřejné správy. Jinak řečeno, systém datových schránek představuje nový způsob doručování, sledující zefektivnění tohoto nezbytného kroku při jakémkoliv procesním postupu orgánů veřejné moci. Na to ostatně reagují i procesní předpisy, dle nichž je doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky preferovaným způsobem doručení.⁴

Ve smyslu ustanovení § 14b zákona o elektronických úkonech je veden seznam fyzických osob, podnikajících fyzických osob, právnických osob a orgánů veřejné moci, které mají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku, přičemž uvedený seznam je součástí informačního systému datových schránek. Seznam držitelů datových schránek se pak člení na samostatné části vedené pro fyzické osoby, pro podnikající fyzické osoby, pro právnické osoby a pro orgány veřejné moci. Ustanovení § 14b odst. 3 uvedeného zákona vymezuje okruh údajů, které jsou v příslušných seznamech pro jednotlivé typy držitelů datových schránek vedeny.

Údaje evidované ve výše uvedených seznamech jsou osobními údaji, k nimž má nepochybně přístup každý uživatel datové schránky. Předmětem tohoto šetření je však nakládání s osobními údaji, které jsou obsahem doručované písemnosti a jež se chybou na straně odesílatele dostanou k jinému subjektu než k adresátovi.

Ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), jsou správce a zpracovatel *„povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému*

³ viz ustanovení § 14 odst. 1 zákona o elektronických úkonech

⁴ viz např. ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů“, přičemž konkrétní opatření jsou uvedena v odstavcích 3 a 4 daného ustanovení.⁵

Výsledky mého šetření, podpořené kontrolními zjištěními Úřadu, poukázaly na pochybení ze strany jednotlivých zaměstnanců soudů (Obvodního soudu pro Prahu 4, Obvodního soudu pro Prahu 7, Okresního soudu v Teplicích). Příčinu lze spatřovat obecně v přetíženosti obslužného personálu, nedostatečně prováděné identifikaci adresáta jednotlivých písemností a v nesprávném přiřazení ID datové schránky (zpravidla v případě jmenovců adresátů).

Zaměstnanec správce údajů (soudu) nemůže být za porušení ustanovení § 14 zákona o ochraně osobních údajů podle tohoto zákona sankcionován. V úvahu však u něj, po mém soudu, přicházel jeho postih za přešůpek podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů (zpřístupněním sdělení třetí osobě bez souhlasu subjektu údajů zřejmě došlo k porušení povinnosti mlčenlivosti ve smyslu ustanovení § 15 zákona o ochraně osobních údajů).

Dále platí, že samotná absence odpovědnosti zaměstnance nezbavuje deliktní odpovědnosti správce – typově jde o „odpovědnost za výsledek“⁶. V kompetenci Úřadu bylo posoudit, zda se správce nedopustil správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. e)⁷ a h)⁸ zákona o ochraně osobních údajů, případně zda jsou dány liberační důvody ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů⁹.

Konečně, kromě aspektu ochrany soukromí účastníků soudních řízení, není možné opomenout i procesní důsledky nesprávného úředního postupu při doručování.

Pokud je doručeno nesprávně osobě, nemohou být s takovým doručením spojovány následky předvídané v příslušných procesních předpisech (právní moc, vykonatelnost). Při šetření jsem byl proto motivován snahou docílit toho, aby příslušné správní úřady (zde orgány státní správy soudu a Úřad) využily maximálně

⁵ viz ustanovení § 13 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů: „(3) V rámci opatření podle odstavce 1 správce nebo zpracovatel posuzuje rizika týkající se

a) plnění pokynů pro zpracování osobních údajů osobami, které mají bezprostřední přístup k osobním údajům, b) zabránění neoprávněným osobám přistupovat k osobním údajům a k prostředkům pro jejich zpracování, c) zabránění neoprávněnému čtení, vytváření, kopírování, přenosu, úpravě či vymazání záznamů obsahujících osobní údaje a d) opatření, která umožní určit a ověřit, komu byly osobní údaje předány. (4) V oblasti automatizovaného zpracování osobních údajů je správce nebo zpracovatel v rámci opatření podle odstavce 1 povinen také

a) zajistit, aby systémy pro automatizovaná zpracování osobních údajů používaly pouze oprávněné osoby, b) zajistit, aby fyzické osoby oprávněné k používání systémů pro automatizovaná zpracování osobních údajů měly přístup pouze k osobním údajům odpovídajícím oprávnění těchto osob, a to na základě zvláštních uživatelských oprávnění zřízených výlučně pro tyto osoby, c) pořizovat elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány, a d) zabránit neoprávněnému přístupu k datovým nosičům.“

⁶ Blíže viz Hendrych, D. Správní právo. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, str. 439 – 488, Průha, P. Správní právo. 6. vyd. Brno: Doplněk, str. 319 – 352., Bartík, V. – Janečková, E. Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem. 1. vyd. 2010, str. 253 – 256.

⁷ Mám na mysli zpřístupnění osobních údajů bez existence souhlasu či jiného zákonného důvodu.

⁸ Mám na mysli nedůslednou kontrolu zpracování a zabezpečení osobních údajů ze strany správce údajů podle § 13 zákona o ochraně osobních údajů

⁹ K tomu blíže četná rozhodovací praxe uveřejněná na www.uouu.cz v sekci Dozorová činnost/Správní delikty/Z rozhodovací činnosti Úřadu.

svých dozorových pravomocí, našly metodiku pro řešení těchto případů a postihovaly nezákonné zpracování údajů. Jsem přesvědčen, že výkonem dozoru či správním postihem lze preventivně působit na jednotlivé správce údajů (především je přimět k technické úpravě databáze) a že se četnost obdobných případů bude postupně snižovat.

D - Závěr

Především mě těší výsledek mého působení v daném případě, a zejména pak zainteresovanost oslovených institucí (jejich upřímná ochota ke spolupráci) na hledání řešení předestřenému problému. Šetření poukázalo na konkrétní pochybení přičitatelná zejména jednotlivým zaměstnancům soudů; ti aktuálně již u jednotlivých soudů nepracují. I když jsem si vědom, že lidskému selhání nelze absolutně zabránit, domnívám se, že k jeho eliminaci by mělo do budoucna přispět shora zmíněné systémové řešení v podobě vytvořeného samostatného příznaku pro advokáty k 1. 7. 2012.

I přes potěšující závěry svého šetření si neodpustím v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv stručnou výtku na adresu Úřadu.

Úřadu vytýkám v zásadě dvě věci. Jednak to, **že se celou záležitostí začal zabývat až** v návaznosti na mé „ponouknutí“ **v roce 2011**, ačkoliv stěžovatel se na něj obrátil již v roce 2009 a, jak vyplývá z výroční zprávy Úřadu za rok 2011, další stížnosti na doručování soudních písemností obdržel v letech 2010 a 2011. Vedle toho **kontrolní závěry** Úřadu vyslovené pak **shledávám neúplnými a nepřesvědčivými**. Z obsahu kontrolního protokolu není patrné, zda vůbec Úřad s ohledem na zjištěná pochybení jednotlivých zaměstnanců resortu justice uvažoval o možné deliktní odpovědnosti (správce a jeho chybujících zaměstnanců), přinejmenším v teoretické (obecné) rovině¹⁰.

S ohledem na vyslovené výhrady na adresu Úřadu pro ochranu osobních údajů vyzvu jeho předsedu, aby se k mým zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.

S vědomím toho, že případná odpovědnost za přešůpek již vzhledem k běhu prekluzivní lhůty zanikla, hodlám současně předsedovi Úřadu navrhnout ke zvážení, aby se (byť již pouze) v obecné rovině věnoval právní kvalifikaci zjištěných pochybení a možnosti správního postihu za zjištěné nezákonné zpracování osobních údajů (ve vztahu ke správci i jeho zaměstnancům).

V návaznosti na obdržené vyjádření předsedy Úřadu zvážím svůj další postup v dané věci.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁰ jak jsem mj. předsedu Úřadu žádal dopisem ze dne 19. května 2011