

Úřad pro ochranu osobních údajů

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7, Tel.: 234 665 111, Fax: 234 665 444; e-mail: posta@uoou.cz

STANOVISKO č. 14/2012

7. listopadu 2012

Zveřejňování osobních údajů žadatelů o dotaci podle novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb.

Úvod

1. Dne 1. srpna 2012 nabyla účinnosti novela rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb.,¹ která v čl. I bodu 7 zavádí širokou povinnost ministerstva financí zveřejnit „veškeré dokumenty a údaje“ v žádosti o dotaci (tj. daru podle § 2055 NOZ s příkazem podle § 2064 NOZ) nebo návratné finanční výpomoci (tj. zápůjčky podle § 2390 NOZ, rovněž s příkazem), které mu poskytovatel dotace nebo návratné finanční výpomoci podle § 18a odst. 1 rozpočtových pravidel předá.

2. Tato nová byrokratická zátěž byla dále rozpracována ve sdělení ministerstva financí č. 22/2012, upravujícím elektronickou podobu formátu, ve kterém poskytovatelé předávají podle § 18a odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb. v platném znění Ministerstvu financí ke zveřejnění veškeré dokumenty a údaje rozhodné pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí s výjimkami uvedenými v § 18a odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Toto sdělení bylo zveřejněno ve Finančním zpravodaji 5/2012, pp. 107–118.²

3. Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) plně podporuje vládní protikorupční úsilí, současně se ale domnívá, že je třeba také respektovat ostatní oprávnění, tedy i oprávnění na soukromí. Z toho vyplývá, že dikce § 18a rozpočtových pravidel je krajně nevhodná. Toto stanovisko přitom nijak zásadně neomezuje právo veřejnosti na informace a možnost kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky. Vede ke stejnému cíli, který český zákonodárce vytýčil, při plném respektování oprávnění na soukromí, jak je vnímáno v Evropské unii judikaturou ESD.

Evropské právo

4. ÚOOÚ proto upozornil ministerstvo financí v meziresortním připomínkovém řízení, že připravovaný zákon č. 171/2012 Sb. je v rozporu s evropským právem. Čl. 6 odst. 2 smlouvy o založení EU stanoví: „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“ V ČR byla tato úmluva (dále jen „EÚLP“) Rady Evropy vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. Po Lisabonské smlouvě je základním normativním aktem EU na ochranu lidských práv Charta základních práv Evropské unie č. 2007/C 303/01, která je součástí primárního práva EU. Vychází z EÚLP a rozšiřuje ji.

¹ <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=24309>

² http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Legislativa_Financni_zpravodaj_-2012-05.pdf

5. Ministerstvo financí reagovalo stanoviskem, že evropské právo dopadá pouze na poskytování evropských dotací. Tento právní názor však neobstojí. ČR jako člen EU je povinna transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Tato povinnost se nevyčerpává přijetím zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ochranu osobních údajů je nutno promítnout rovněž do všech sektorových předpisů, včetně rozpočtových pravidel, jinak ČR bude porušovat evropské právo.

6. Integrální součástí evropského práva jsou nejen směrnice a nařízení, ale rovněž rozsudky evropského soudního dvora (dále jen „ESD“). Vzhledem k tomu, že v řízení o předběžné otázce ESD závazným způsobem interpretuje evropské právo, je závazný nejen výrok (vlastní odpověď na otázku), ale rovněž odůvodnění, které je jeho podkladem.

7. Mezi ochranou soukromí (čl. 7 Charty), konkrétně ochranou osobních údajů (čl. 8 Charty), a oprávněním na informace (čl. 11 a 42 Charty) může přirozeně vzniknout konflikt. Vzhledem k tomu, že oprávnění na informace je politická svoboda, podléhá testu veřejného zájmu. Jak judikoval rozsudek ESD *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk* z 20. 5. 2003, sp. zn. C-465/00, C-38/01 a C-139/01, § 90,³ oprávnění na informace je relativní: „Je třeba dospět k závěru, že zásah, který vyplývá z použití vnitrostátní právní úpravy, jež je předmětem věcí v původních řízeních, není odůvodněný s ohledem na čl. 8 odst. 2 EÚLP, jestliže je široké zveřejnění nejen výše ročních příjmů, pokud tyto přesahují určitý strop, osob zaměstnaných subjekty, jež podléhají dohledu *Rechnungshof*, ale i jmen poživatelů těchto příjmů, zároveň nezbytné a vhodné pro cíl udržet platy v rozumných hranicích, což přísluší posoudit předkládajícím soudům,“ což český zákonodárce v rozpočtových pravidlech ne zcela respektuje. V rozsudku ESD *Schecke a Eifert v. Hessensko* z 9. 11. 2010, sp. zn. C-92/09 a C-93/09, § 85 věta druhá,⁴ se konstatuje: „Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů [...] i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy.“

8. U poskytování dotací je významným závěrem, který řeší konflikt ochrany osobních údajů a oprávnění na informace, § 58 *Schecke a Eifert v. Hessensko*: „Není zpochybnováno, že částky, které dotčení příjemci dostávají [...] představují část, často značnou, jejich příjmů. Zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, na internetové stránce tak vzhledem k tomu, že se tyto údaje stávají dostupnými třetím osobám, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu čl. 7 Charty (vizte v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Österreichischer Rundfunk* a další, §§ 73 a 74).“ Důležitý je rovněž § 81: „Nic totiž nenaznačuje, že Rada a Komise při přijímání čl. 44a nařízení č. 1290/2005 a nařízení č. 259/2008 uvažovaly o takových způsobech zveřejňování informací o dotčených příjemcích, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců na respektování jejich soukromého života obecně a konkrétně na ochranu jejich osobních údajů, jako je omezení zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích podle doby, po kterou podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typu a výše.“ Promítnutí *Schecke a Eifert v. Hessensko* do evropského práva řeší stanovisko evropského inspektora ochrany údajů z 9. 10. 2012 *Financing, management and monitoring of the common agricultural policy (transparency, post-Schecke)*.⁵

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0465:CS:NOT>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0092:CS:NOT>

⁵ http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-10-09_CAP_EN.pdf

9. *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk* tedy vyložil, jak posuzovat přiměřenost zveřejňování osobních údajů příjemců veřejných prostředků, a ve výroku 2 konstatoval, že čl. 6 odst. 1 písm. c), čl. 7 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES mají přímý účinek, tj. že se jich jednotlivec může dovolávat před vnitrostátními soudy. *Schecke a Eifert v. Hessensko* aplikoval tento postup na konkrétní právní předpis. Rozsah zveřejňovaných osobních údajů shledal nepřiměřeným.

Interpretace českých právních norem

10. Vzhledem k výše uvedené evropské judikatuře je nutno výjimku stanovenou v § 18a odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel (který zní: „dokumenty a údaje, o kterých to stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie“), vykládat extensivně, nejen jako konkrétní nařízení EU uvedené v poznámce pod čarou, ale rovněž jako kterýkoliv další právní akt EU, tedy také čl. 6 odst. 1 písm. c), čl. 7 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES a rozsudky ESD jako relevantní prameny práva.

11. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů zní: „Provádí-li správce zpracování osobních údajů na základě zvláštního zákona, je povinen dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.“ Z toho vyplývá, že na základě principu proporcionality by drobné dotace nebo návratné finanční výpomoci konkrétním lidem neměly být zveřejňovány vůbec, protože ochrana soukromí převáží nad oprávněním na informace. Proto se nepředává, tedy ani nezveřejňuje rodné číslo, neboť zcela přesná identifikace příjemců není nezbytná a z čl. 8 odst. 7 směrnice 95/46/ES vyplývá, že rodné číslo je údaj blízký citlivému. Obdobně by mělo být přístupováno k jiným identifikátorům jako je bydliště nebo místo trvalého pobytu, neboť paušální zveřejnění ani těchto osobních údajů není nezbytné pro dosažení deklarovaného cíle této právní úpravy.

12. Z § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, lze dovodit, že u větších dotacích nebo návratných finančních výpomocí fyzickým osobám se poskytnou tyto druhy osobních údajů: „jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků“, neboť na základě principu proporcionality má tato obecná úprava přednost před zvláštní v § 18a rozpočtových pravidel.

13. Ze systematického výkladu § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel dále vyplývá, že ve zveřejňovaných dokumentech by se neměly objevovat osobní údaje třetích osob. Je tedy nutné postupovat obdobně jako podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, který zní: „Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu“ a tyto údaje ze zveřejňovaných dokumentů buď zcela odstranit, nebo alespoň jinak znepřístupnit.

14. Tento výklad je pro všechny poskytovatele dotací nebo návratných finančních výpomocí závazný. Vzhledem k tomu, že se opírá o evropské právo a stanoví rozpočtovým pravidlům eurokonformní výklad, nelze jeho porušení sankcionovat pokutou, neboť by byla k tíži pachatele, nýbrž pouze uložením nápravného opatření.

Závěr

15. ÚOOÚ je připraven poskytnout ochranu oprávněním jednotlivců, kteří by se proti § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel dovolávali přímého účinku čl. 6 odst. 1 písm. c), čl. 7 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES a považovali rozsah zveřejněných osobních údajů za nepřiměřený pro rozpor s oprávněním na ochranu soukromí.