

Úřad pro ochranu osobních údajů

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

STANOVISKO č. 2/2013

červen 2013

Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva

Úvod

V návaznosti na dřívější stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), stanoviska 2/2004¹ a 1/2007², a dále na základě výsledků dozorové činnosti³ se Úřad rozhodl poskytnout veřejnosti ucelené stanovisko týkající se problematiky pořizování a zveřejňování zvukových nebo audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstev obcí a krajů. Závěry uvedené v předkládaném stanovisku jsou pro přehlednost uváděny z pohledu obce, ovšem uplatní se ve stejném rozsahu také pro jednání zastupitelstev krajů a hlavního města Prahy.

Základní právní posouzení

Pořizování záznamů

Na každém jednání zastupitelstva vystupují jednak konkrétní identifikovatelné fyzické osoby a také zde zaznějí osobní údaje dalších osob, a to především při projednávání jednotlivých bodů. Pořízení, uchování a zveřejnění záznamu (ať již pouze zvukového nebo audiovizuálního) lze považovat za zpracování osobních údajů tehdy, pokud obsahuje informace týkající se identifikované nebo identifikovatelné fyzické osoby. To znamená, že v případě záznamů z jednání zastupitelstva se o zpracování osobních údajů bude jednat vždy a je tedy potřeba se vypořádat s požadavky zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Proto pokud pořizuje sama obec záznam z jednání zastupitelstva, vystupuje tato obec v postavení správce osobních údajů.

Pro posouzení legálnosti a legitimnosti každého zpracování je základním kritériem účel zpracování osobních údajů. Z dosavadních poznatků z dozorové činnosti Úřadu lze konstatovat, že se jako účel zpracování v těchto případech objevují v zásadě dva důvody: pořízení záznamu jako podkladu pro pozdější vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva a pořízení záznamu za účelem informování veřejnosti o činnosti obce a zastupitelstva typicky prostřednictvím jeho zveřejnění na internetových stránkách obce. Oba tyto účely jsou dle Úřadu legální a legitimní a není důvod je jakkoliv omezovat. V některých případech popsaných dále může ovšem dojít k omezení rozsahu a způsobu zpracování, především zveřejnění osobních údajů.

¹ Stanovisko č. 2/2004 – Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů.

² Stanovisko č. 1/2007 – K aplikaci práva na ochranu osobních údajů při poskytování informací o činnosti orgánů veřejné správy.

³ Výsledky kontrolní činnosti, jak jsou popsány ve Výroční zprávě za rok 2011 (str. 32-35), dále např. rozhodnutí zn. REG-0281/09-23 a kontrolní protokol zn. INSP2-4075/11-14 (obojí dostupné v archivu poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. na webových stránkách Úřadu www.uouu.cz).

Pořízení záznamu pro informování veřejnosti

Pro informování veřejnosti prostřednictvím záznamu (zvukového nebo audiovizuálního) se uplatní v zásadě stejná pravidla, která jsou vyjádřena ve stanovisku Úřadu 2/2004, které se týká zveřejňování zápisů z jednání obce. Na úvod lze tedy problematiku zjednodušit konstatováním, že obec může bez jakéhokoliv omezení informovat o své vlastní činnosti, pokud tato informace nesouvisí s konkrétní fyzickou osobou.

Otázkou, se kterou se bude muset správce (obec) vypořádat prvotně, je právní titul pro zpracování osobních údajů. U zastupitelů, úředníků obce a dalších úředních osob je tento právní titul obsažen v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, neboť lze předpokládat, že informace, které k těmto osobám zaznějí (stejně jako jejich samotná přítomnost) na zasedání zastupitelstva, mají přímou souvislost s jejich úřední činností. Proto v jejich případě není třeba získávat souhlas s pořízením a zveřejněním záznamu, ani není nutné jejich osobní údaje jakkoliv anonymizovat s výjimkou případů, kdy by se projednávané osobní údaje bezprostředně dotýkaly rovněž jejich osobního či rodinného života mimo veřejnou nebo úřední činnost.

U osob z řad veřejnosti, které budou přítomny na zasedání zastupitelstva, lze konstatovat, že z pohledu informačního účelu záznamu není třeba souhlas s jejich zaznamenáním, pokud budou tyto osoby na záznamu zachyceny přiměřeným způsobem, tedy např. pouze krátkým záběrem do prostoru pro veřejnost apod.⁴ Naopak u osoby z veřejnosti, která aktivně na jednání zastupitelstva vystoupí k některému z bodů, lze její osobní údaje související s vystoupením zpracovávat bez jejího souhlasu, neboť takové vystoupení je projevem politického práva a aktivity konkrétního občana, která již z povahy věci není a nemůže být anonymní.⁵ Je ovšem třeba rozlišovat příspěvek k diskusi na zastupitelstvu a vystoupení s konkrétní žádostí vůči obci zejména v sociální oblasti (zde bude třeba posuzovat situaci individuálně, takovéto případy by ovšem, zejména u větších obcí, neměly být časté).

Na základě výše uvedeného lze tedy doporučit, aby kamera byla umístěna tak, aby zaznamenávala prostor pro zastupitele a pro řečníky z řad veřejnosti, neměla by ovšem nepřetržitě zabírat prostor pro veřejnost.

Nejproblematictější otázkou jsou osobní údaje třetích osob, které při jednání zastupitelstva zaznějí při projednávání jednotlivých bodů⁶. Pro tyto případy se uplatní právní názor vyjádřený již ve stanovisku 2/2004, tedy že neomezené zveřejnění těchto osobních údajů, typicky prostřednictvím internetu, ze strany obce není možné a tyto osobní údaje je třeba před zveřejněním záznamu anonymizovat. Proto v případě pořízeného záznamu pouze v těchto případech bude obec povinna osobní údaje vhodným způsobem anonymizovat.⁷ Pro úplnost lze uvést, že v případě fyzických osob, na které se bude vztahovat § 8b zákona

⁴ V takovém případě lze zpracování podřadit pod výjimku podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, tedy jako zpracování nezbytné pro ochranu práva obce informovat o jednání zastupitelstva, které nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromí subjektu údajů.

⁵ Zpracování tedy bude možné podřadit pod § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů; lze také v některých případech uvažovat o omezené aplikaci § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Nej přesněji uvedená možnost vyplývá z čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES, který umožňuje zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů, pokud je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, pokud tyto zájmy převyšují právo na ochranu soukromí.

⁶ Z dozorové činnosti Úřadu jsou známy případy řešení stížnosti na šikanu ve škole, kdy obec v zápise zveřejnila jméno a příjmení šikanované žáčky a jejího otce, který stížnost podal, nebo otázka prominutí poplatku za odpad z důvodu umístění dívky do výchovného ústavu (zápis obsahoval jak jméno, příjmení dívky a její matky, jejich adresu trvalého pobytu, tak informaci o důvodech této žádosti, tj. umístění ve výchovném ústavu).

⁷ Shodný závěr vyplývá také z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Ca 261/2004 (dostupný na webových stránkách Úřadu www.uouu.cz v rubrice Judikatura) a z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 22/2009; opačný poté z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 54/2012.

č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není potřeba anonymizaci osobních údajů v rozsahu⁸ citovaného ustanovení provádět.

Zásadní význam pro zpracování osobních údajů výše uvedeným způsobem má splnění informační povinnosti dle § 11 zákona o ochraně osobních údajů. Prostor, kde probíhá jednání zastupitelstva, by měl být tedy označen informací o pořizování záznamu, jeho účelu atd., stejná informace může být součástí jednacího řádu zastupitelstva. Ze strany řídicího schůze zastupitelstva by ještě před zahájením vlastního pořizování záznamu měla také zaznít informace o tom, že bude pořizován záznam, za jakým účelem, jakým způsobem bude se záznamem dále zacházeno a o právu přítomných na námitku proti takovému zpracování ve smyslu § 21 zákona o ochraně osobních údajů. Jelikož nelze plně zobecnit veškeré možné situace, ke kterým při jednání zastupitelstva dojde, včetně osobních údajů, které na něm zaznějí, má právo na námitku význam v tom, že obec jako správce je poté povinna vyhodnotit, zda zveřejněním záznamu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromí subjektu údajů nebo lidské důstojnosti, a zda není důvod záznam částečně upravit a nad rámec výše uvedeného dále anonymizovat.⁹ Takové posouzení by měla na základě § 10 zákona o ochraně osobních údajů provádět ostatně automaticky u každého záznamu i bez výslovné námítky.

Z dalších povinností vztahujících se na obec jako na správce osobních údajů je třeba upozornit na stanovení doby uchování osobních údajů (resp. obecně dobu zveřejnění). Jako nejvhodnější se jeví stanovení doby zveřejnění záznamu po dobu cca jednoho funkčního období zastupitelstva, tj. čtyř let, ale vzhledem k účelu, kterým je informování veřejnosti, lze akceptovat i dobu delší. Povinnost dle § 13 zákona o ochraně osobních údajů se v daném případě zúží na zabezpečení záznamu před jeho neoprávněnou změnou či jiným zásahem do jeho obsahu. V případě tohoto zpracování je také správce povinen splnit oznamovací povinnost dle § 16 zákona o ochraně osobních údajů.

Pořízení záznamu pro potřeby vyhotovení zápisu

Z každého zasedání zastupitelstva obce je dle § 95 zákona o obcích¹⁰ povinnost pořídít zápis, a to do 10 dnů po skončení zasedání. Jak bylo uvedeno výše, jedním z podkladů, na základě kterého bude zápis vyhotoven, může být také zvukový nebo audiovizuální záznam z jednání.

V případě zvukového záznamu lze podmínky pro postup obce shrnout tak, že záznam může být pořizován bez souhlasu přítomných osob (subjektů údajů), a to na základě výjimky dle § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů; takové zpracování slouží k ochraně práv obce při plnění její zákonné povinnosti, stejně jako k ochraně práv jednotlivých zastupitelů a práva na přesnost a správnost pořízeného zápisu. Současně neshledává Úřad existenci záznamu za zásadní zásah do soukromí účastníků jednání zastupitelstva (za podmínky, že se záznamem bude zacházeno dále popsáním způsobem). Stejně tak jako ve shora uvedeném případě, je povinností obce informovat ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů přítomné o tom, že záznam bude pořizován, kým a za jakým účelem, komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, a dále o právu přítomných

⁸ Dle § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. se poskytne o příjemci veřejných prostředků jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

⁹ Dle §21 zákona o ochraně osobních údajů:

(1) Každý subjekt údajů, který zjistí nebo se domnívá, že správce nebo zpracovatel provádí zpracování jeho osobních údajů, které je v rozporu s ochranou soukromého a osobního života subjektu údajů nebo v rozporu se zákonem, zejména jsou-li osobní údaje nepřesné s ohledem na účel jejich zpracování, může

a) požádat správce nebo zpracovatele o vysvětlení,

b) požadovat, aby správce nebo zpracovatel odstranil takto vzniklý stav. Zejména se může jednat o blokování, provedení opravy, doplnění nebo likvidaci osobních údajů.

(2) Je-li žádost subjektu údajů podle odstavce 1 shledána oprávněnou, správce nebo zpracovatel odstraní neprodleně závadný stav.

¹⁰ Případně § 43 zákona o krajích, § 65 zákona o hlavním městě Praze.

na námitku proti zpracování osobních údajů (tj. proti existenci záznamu) ve smyslu § 21 zákona o ochraně osobních údajů.

Pro pořizování audiovizuálního záznamu pouze pro účely vyhotovení zápisu bude platit v zásadě výše uvedené. Obec jako správce bude muset pouze dbát na to, aby obrazový záznam byl pořizován pouze z prostor, kde se nacházejí zastupitelé, neboť pro potřeby zápisu není nutné zaznamenávat veřejnost, která aktivně na zastupitelstvu nevystupuje (tj. její přítomnost se v zápise nijak neprojeví).

Pro vlastní zacházení se záznamem, přístupu k němu atd. by obec měla v souladu s § 13 odst. 1 a 2 zákona o ochraně osobních údajů přijmout a dokumentovat pravidla, kterými se bude řídit. V souladu s § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů je povinností správce zlikvidovat osobní údaje, jakmile pomine účel jejich zpracování. Tím je v daném případě pořizování zápisu. Jelikož proti zápisu může vznést člen zastupitelstva námitku, o které by se rozhodovalo na nejbližší schůzi zastupitelstva, je v zásadě možné uchovávat záznam až do tohoto okamžiku, neboť právě záznam může být podkladem pro rozhodnutí zastupitele o námitce zastupitele proti zápisu. Poté je ovšem obec na základě § 20 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů¹¹ povinna osobní údaje zlikvidovat. V případě tohoto účelu zpracování osobních údajů nebude obec povinna plnit oznamovací povinnost vůči Úřadu a to na základě výjimky dle § 18 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů.

Závěr

Ačkoliv se problematika pořizování a zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstva může na první pohled zdát složitá a nepřehledná, lze konstatovat, že se vždy uplatní následující pravidla, která by obec (kraj, hlavní město Praha či městská část) měla dodržet:

- stanovit účel takového zpracování osobních údajů;
- splnit informační povinnost vůči přítomným osobám;
- možnost zásahu do soukromí, a tedy otázku anonymizace, je třeba řešit shodně jako v případě písemných zápisů, tedy pouze u třetích osob, jejichž záležitosti jsou na zastupitelstvu projednávány. Není třeba anonymizovat ani členy zastupitelstva obce či jiné úřední osoby, ani osoby z řad veřejnosti, které aktivně na zastupitelstvu vystupují;
- je třeba umožnit subjektům údajů právo na námitku proti zpracování osobních údajů a každou námitku individuálně posoudit, zda nedochází k nedůvodnému a nepřiměřenému zásahu do soukromí.

¹¹ Záznam plní stejnou roli jako rukou psané poznámky a další podklady, které teprve slouží pro vyhotovení zápisu, a proto by neměl být považován za písemnost ve smyslu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.