

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. 1/2007

červen 2007, aktualizace únor 2014¹

Stanovisko k aplikaci práva na ochranu osobních údajů při poskytování informací o činnosti orgánů veřejné správy

Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, stanoví mj. dvě lidská práva, jejichž vztah při výkladu nemusí být zcela jasný, přičemž pro dozor nad dodržováním části jednoho z nich byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů: Na jedné straně je právo na ochranu soukromí a na straně druhé právo na informace.

Ochrana soukromí je upravena zejména dvěma následujícími ustanoveními Listiny:

Článek 7, odstavec 1: „Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.“

Článek 10, odstavec 3: „Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“.

Právo na informace je obecně upraveno v článku 17, odstavci 1 Listiny, který uvádí: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ Odstavec 5 tohoto článku právo na informace promítá do principu publicity veřejné správy: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

Konkrétní zákonnou úpravu těchto ústavních zásad pak provádějí zejména zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), v případě ochrany soukromí, a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v otázkách obecného práva na informace a aplikace ústavní zásady veřejnosti státní správy.

Uvedené ústavní zásady se z principu mohou ocitnout v konfliktu, neboť činnost orgánů státní správy a územní samosprávy vykonávají lidé, fyzické osoby, a výkon směřuje v řadě případů rovněž vůči fyzickým osobám. Všechny tyto fyzické osoby mají samozřejmě právo na ochranu soukromí, které však může kolidovat s právem veřejnosti na informace o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Tuto případnou aplikační nejasnost se snaží řešit oba výše uvedené zákony, konkrétně zákon o svobodném přístupu k informacím, který v § 8a uvádí: „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.“ Poznámka pod čarou tohoto ustanovení obsahuje demonstrativní výčet dalších právních předpisů a to § 11 až 16 zákona č. 40/1964 Sb., tato ustanovení ovšem nahradil § 81 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) či § 5 a 10 zákona o ochraně osobních údajů.

¹ Právní stav k 1. lednu 2014.

Občanský zákoník v odkazovaných ustanoveních upravuje právo na ochranu osobnosti. Z našeho hlediska je zajímavý zejména § 81 odst. 2 uvedeného zákona: „Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.“ Jedná se o obecnou úpravu ústavního principu ochrany soukromí, jejíž jeden, pro naše téma klíčový, aspekt, tedy ochrana osobních údajů, je rozveden v zákoně o ochraně osobních údajů.

Další odkazovaná ustanovení občanského zákoníku upravují především možnost pořizování resp. používání písemností osobní povahy, podobizen a obrazových a zvukových záznamů týkajících se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy a dále pak možnost ochrany fyzické osoby před neoprávněným zásahem do soukromí.

Odkazovaný § 5 zákona o ochraně osobních údajů upravuje práva a povinnosti správce a zpracovatele při zpracování osobních údajů, jako je stanovit účel, prostředky a způsob zpracování, zpracovávat pouze osobní údaje přesné a to jen ke stanovenému účelu. Druhý odstavec uvádí, že zpracování osobních údajů je v zásadě možné pouze se souhlasem subjektů údajů, ale uvádí z tohoto pravidla zároveň několik výjimek. Správce je například bez souhlasu oprávněn zpracovávat osobní údaje, pokud provádí zpracování nezbytné pro plnění smlouvy, jejíž smluvní stranou subjekt údajů je, jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje podle zvláštního právního předpisu, pokud je to nezbytné k ochraně životně důležitých zájmů subjektu údajů atd.

Pro naše téma je pak klíčové ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, dle kterého může správce osobní údaje bez souhlasu jejich subjektu zpracovávat, „pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.“

Ustanovení § 10 zákona o ochraně osobních údajů, na které také zákon o svobodném přístupu k informacím v poznámce pod čarou odkazuje a které zní: „Při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů,“ je spíše vyjádřením obecného předmětu úpravy zákona o ochraně osobních údajů, ale co do svého významu ve vztahu k popisovanému konfliktu práv patří k těm nejvýznamnějším.

Při poskytování informací o činnosti státní správy či územní samosprávy se můžeme dostat do střetu s právem na ochranu soukromí a to u dvou typů fyzických osob:

1) Osoby, které s orgány státní správy či územní samosprávy přicházejí do styku jako občané (stěžovatelé, svědci, poškození, žadatelé, pachatelé přestupků atd.);

2) Osoby, které se na výkonu státní správy či územní samosprávy přímo podílejí (úředníci, další zaměstnanci správních úřadů nebo samosprávy apod.).

V případě první skupiny občanů by se ze samotného zákona o svobodném přístupu k informacím mohlo jevit, že informace o nich v zásadě poskytovány být mohou. Ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona totiž uvádí: „Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.“ Druhý odstavec ve výčtu povinných subjektů pokračuje: „Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických osob nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.“

Z dikce samotného zákona o svobodném přístupu k informacím je možno dovodit, že povinné subjekty mohou či mají poskytovat informace také například o účastnících správního řízení, neboť správní řízení je u řady povinných subjektů součástí jejich působnosti. U povinných subjektů dle § 2 odstavce druhého je informační povinnost zúžena, nicméně termín „v rozsahu jejich rozhodovací činnosti“ by bylo možno vyložit také tak, že tyto povinné subjekty poskytují informace o celé své rozhodovací činnosti, tedy i o těch fyzických osobách, kterým svým rozhodnutím založily, změnily či zrušily práva nebo povinnosti.

Ovšem v případě, že povinný subjekt poskytuje informaci o takovéto určené nebo určitelné fyzické osobě, a tím nutně i o jejích osobních údajích, uplatní se zákonný odkaz § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím na příslušná ustanovení zákona o ochraně osobních údajů. V této situaci je nutno aplikovat § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, tedy, že osobní údaje lze zpracovávat pouze se souhlasem jejich subjektu s tím, že zpracováním je dle § 4 písm. e) tohoto zákona mj. i zpřístupňování, šíření a zveřejňování osobních údajů. Poskytnutí osobních údajů těchto fyzických osob nelze podřadit pod žádnou z výjimek § 5 odst. 2. Výše uvedená výjimka v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů hovoří o situaci, kdy je možnost bez souhlasu poskytnout osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, nikoliv tedy o fyzických osobách jiných, které se státní správou nebo územní samosprávou sice přišly do kontaktu, ale rozhodně ji nevykonávají.

V tomto bodě lze shrnout, že orgány či osoby vykonávající státní správu nebo územní samosprávu nesmějí zveřejňovat či na žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat osobní údaje, které získaly v souvislosti s výkonem státní správy nebo územní samosprávy bez souhlasu subjektu údajů, není-li zvláštním právním předpisem stanoveno jinak, resp. neobsahuje-li zvláštní právní předpis vlastní úpravu zveřejňování informací včetně osobních údajů (např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, či zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů /zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla/, ve znění zákona č. 307/1999 Sb., včetně prováděcí vyhlášky č. 243/2001 Sb., o registraci vozidel, atd.).

Druhou výše uvedenou skupinou osob, u kterých je při poskytování informací o činnosti státní správy a územní samosprávy nutno vážit právo na ochranu soukromí a osobních údajů na jedné straně a nutnost aplikace principu publicity výkonu veřejné správy na straně druhé, jsou ti, kteří veřejnou správu vykonávají v rámci orgánů veřejné správy, a nebo ti, kterým rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech jiných osob svěřil zvláštní zákon. Zejména u těchto osob se výše uvedené ústavní zásady mohou dostat do konfliktu, kdy na jedné straně stojí zájem veřejnosti o informace z veřejné správy, na straně druhé pak otázka soukromí konkrétní fyzické osoby, která se na výkonu státní správy nebo územní samosprávy podílí či podílela.

Klíčovým pro tuto otázku je již zmíněné ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Podle něj správce může poskytovat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektu v případě, že se jedná o osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti a o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.

Zákonem nedefinovanými a tedy potencionálně problematickými jsou pojmy „veřejná anebo úřední činnost“. Dle dikce citovaného zákona se jedná o údaje odlišné od funkčního nebo pracovního zařazení, tedy jiné informace než ty, že konkrétní osoba zastává konkrétní funkci nebo je zařazena na určitou pracovní pozici při výkonu veřejné správy, které mohou

být na žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnuty i bez souhlasu dotyčných osob.

Určitou pomoc při vyjasnění uvedených pojmů poskytuje rozsudek Ústavního soudu I. ÚS 453/03, který mj. uvádí: „Věcí veřejnou jsou veškeré agendy státních institucí, jakož i činnost politiků místních i celostátních, úředníků, soudců, advokátů, popř. kandidátů či čekatelů na tyto funkce. Tyto veřejné záležitosti, resp. veřejná činnost jednotlivých osob, mohou být veřejně posuzovány.“ Veřejnou činností konkrétních osob podstatnou pro naše téma je tedy výkon agendy státních institucí (samozřejmě i agendy orgánů územní samosprávy) a s ní související činnost úředníků. I v tomto případě je však nutno brát v potaz úpravu zvláštními právními předpisy. Například v případě územní samosprávy je to zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který obsahuje vlastní úpravu zveřejňování zápisů ze zasedání rady a zastupitelstva obce, kdy zápis ze zasedání rady je dle § 101 citovaného zákona přístupný k nahlédnutí jen členům zastupitelstva, zatímco zápis z jednání zastupitelstva je dle § 16 tohoto zákona přístupný všem občanům obce či fyzickým osobám starším 18 let, které na území obce vlastní nemovitost.

Dle uvedeného nálezu Ústavního soudu, dikce § 2, odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů lze shrnout, že povinné subjekty poskytnou informace o jednotlivých osobách, které vykonávají veřejnou činnost u povinného subjektu, pokud se tato veřejná činnost vztahuje k jeho působnosti. Veřejnou a úřední činností je u povinných subjektů výkon agendy státních institucí a orgánů územní samosprávy včetně činnosti jejich úředníků.

Každý povinný subjekt je zřízen na základě zákona: ministerstva a jiné ústřední správní orgány zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, některé další ústřední správní úřady zvláštními zákony, např. Úřad pro ochranu osobních údajů zákonem o ochraně osobních údajů, krajské úřady zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), obecní úřady na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), atd. Tyto speciální zákony pak definují povinným subjektům předmět a rozsah působnosti a jejich pravomoc. Obecně lze tedy říci, že informace lze poskytovat pouze o činnosti jednotlivých osob právě v rámci této působnosti povinných subjektů.

Ovšem ani s takto úžeji vymezenými podmínkami poskytování informací o osobách, které se podílejí na veřejné správě, nemůže být formulován obecný závěr, jak postupovat v konkrétních případech žádostí o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy nelze striktně stanovit, které kategorie údajů povinný subjekt poskytovat ještě může a které už ne. Řešení totiž vždy záleží na dané situaci, na jedinečném obsahu žádosti o poskytnutí informací a na posouzení celé věci povinným subjektem.

Závěr

Přestože je právo na ochranu soukromí osob, které se podílejí na výkonu státní správy a územní samosprávy, částečně oslabeno, rozhodně nezaniká a při posuzování každé žádosti je třeba pečlivě vážit, co lze o konkrétní osobě sdělit, aby to nadměrným způsobem nezasáhlo do jejího soukromí. V tomto smyslu se vyjádřil i Ústavní soud ve svém rozsudku I. ÚS 321/2006: „Právo na ochranu soukromého života je nezadatelným lidským právem, které bezpochyby zahrnuje, mimo jiné, právo fyzické osoby rozhodnout podle vlastního uvážení zda, popřípadě v jakém rozsahu a jakým způsobem, mají být skutečnosti jejího soukromí zpřístupněny jiným. K omezení takového práva lze nicméně přikročit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku. Přitom je třeba dbát, aby bylo dosaženo co nejširšího uplatnění obou chráněných hodnot.“

Lze říci, že v zásadě je možné omezit právo na ochranu soukromí osoby podílející se na výkonu státní správy či územní samosprávy z důvodu uplatnění ústavního práva na informace. Toto oslabení však neznamená odnětí práva na ochranu soukromí a v každém případě povinný subjekt, který o poskytnutí informací rozhoduje, musí hledat, jak v maximální možné míře naplnit jak zásadu ochrany soukromí a osobních údajů, tak právo na informace o činnosti státní správy a územní samosprávy.