

# Z PRAXE

František Nonnemann

## Ochrana osobních údajů při poskytování informací veřejnou institucí

Mezi subjekty povinné poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, patří podle § 2 odst. 1 tohoto právního předpisu vedle orgánů veřejné správy (státní správa a územní samospráva) rovněž veřejné instituce. Uvedená úprava v praxi přináší některé problémy a jedním z nich může být i otázka, jakým způsobem mají veřejné instituce postupovat při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případě, kdy mezi žádanými informacemi jsou i osobní údaje. Tento článek se snaží nabídnout možné řešení.

Zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, byl novelizován mj. i zákon o svobodném přístupu k informacím. Novelizace spočívala v zavedení nového subjektu povinného poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti, a to sice veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Další novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím provedená zákonem č. 61/2006 Sb. potom s účinností od 1. ledna 2006 rozsah povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím dále rozšířila, když v ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona byl u veřejných institucí odstraněn přívlastek „hospodařící s veřejnými prostředky“. Od uvedeného data jsou tedy všechny veřejné instituce podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinny poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.

Pojem veřejná instituce, který v souvislosti s právem na svobodný přístup k informacím neznají a nepoužívají příslušné evropské předpisy<sup>1)</sup> ani české ústavní právo<sup>2)</sup>, není zákonem o svobodném přístupu k informacím ani jiným právním předpisem definován. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2001 Sb. se problematikou pojmu veřejné instituce (hospodařící s veřejnými prostředky) nezabývá. Pojem veřejná instituce je naopak definován v důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb., kde předkladatel novely

---

<sup>1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

<sup>2)</sup> Čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

s odkazem na nálezn III. ÚS 686/02 uvádí, že za veřejnou instituci je nutno považovat takový subjekt, který je zřízen státem, sleduje veřejný účel, jeho orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jeho činnost dohlíží.

Pojem veřejné instituce byl i nadále předmětem soudního přezkumu soustavou správních soudů i soudem ústavním<sup>3)</sup> a věnovala se mu i příslušná odborná literatura<sup>4)</sup>. Lze uvést, že judikatura i odborná literatura se ve své většině v zásadě shoduje s výše uvedenou definicí, která byla postupem času částečně upřesněna a doplněna.

Za veřejnou instituci, která je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, je nadále nutno považovat každý subjekt, bez ohledu na existenci nebo druh jeho právní subjektivity, který je zřízen státem (právním předpisem nebo individuálním aktem orgánu státu), jehož činnost má sledovat veřejný účel a je dozorována, přezkoumávána či jinak kontrolována orgánem státu.

Judikatura i odborná literatura na základě uvedené definice dovodila, že mezi veřejné instituce patří např. veřejné školy, zdravotnická zařízení a zdravotní a sociální ústavy, státní podniky jako celek<sup>5)</sup>, veřejné nadace a obecně prospěšné společnosti, ale i subjekty soukromého práva, jejichž jediným vlastníkem je stát, např. společnost Letiště Praha, a. s., či České dráhy, a. s., a případně i ty subjekty soukromého práva, ve kterých je stát v pozici ovládající osoby ve smyslu ustanovení § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem tohoto článku není uvedenou definici zpochybňovat, obhajovat či upřesňovat. Lze však jistě říci, že díky ní se do postavení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím dostává řada subjektů působících mimo oblast veřejné správy, přičemž tyto subjekty při své činnosti zpracovávají osobní údaje různých kategorií fyzických osob. Dále se proto zaměřím na to, za jakých podmínek mohou veřejné instituce na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat osobní údaje, kterými ze své činnosti disponují a které se vztahují k jejich působnosti.

Subjekty odpovídající definici veřejné instituce budou z povahy věci disponovat řadou osobních údajů ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Typicky se jedná o osobní údaje o jejich zaměstnancích (identifikační a adresné údaje, údaje o kvalifikaci, o pracovním zařazení, údaje o mzdě či platu a jiných požitcích atd.) a údaje o zákaznících či klientech (identifikační a adresné, údaje o využívaných službách atd.), případně údaje o dalších osobách. Poskytování osobních údajů se potom dle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím může dít jen v souladu s předpisy upravujícími jejich ochranu, tedy především v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů nebo se zvláštními právními předpisy, které poskytování informací rovněž upravují.

---

<sup>3)</sup> Např. nálezn Ústavního soudu I. ÚS 260/06 ze dne 24. ledna 2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 57/2006-67 ze dne 29. května 2008 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 4/2009-93 ze dne 6. října 2009.

<sup>4)</sup> Nejnověji FUREK, A.; ROTHANZL, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010.

<sup>5)</sup> Zde lze argumentovat především § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o ochraně osobních údajů ukládá správcům, v tomto případě veřejným institucím, povinnosti v souvislosti s prováděním zpracování osobních údajů. Proto je nutné posoudit, zda případné poskytnutí osobních údajů odpovídá pojmu zpracování osobních údajů. Ten je definován v § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů tak, že zpracováním osobních údajů se rozumí jakákoliv operace nebo soustava operací, kterou správce systematicky provádí s osobními údaji, zejména pokud jde o jejich zpřístupňování, předávání, šíření, zveřejňování atd.

Podle názoru autora článku lze poskytování osobních údajů povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, i s ohledem na povinnost poskytnuté informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup dle § 5 odst. 3 tohoto zákona, pod uvedenou definici zpracování podřadit. Správce, povinný subjekt, osobní údaje získal na základě své činnosti a zákon o svobodném přístupu k informacím mu ukládá, aby je zpřístupňoval a zveřejňoval. Nejedná se o nahodilé nakládání s osobními údaji, ale o jejich systematické a účelné zpracování. Proto v případě, kdy veřejná instituce poskytuje na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím i osobní údaje, dochází tím k jejich zpracování a daná veřejná instituce musí i pro toto zpracování plnit všechny povinnosti správce stanovené zákonem o ochraně osobních údajů.<sup>6)</sup>

Plnění velké většiny těchto povinností nebude ničím specifické oproti jinému zpracování osobních údajů, příp. oproti obdobnému zpracování osobních údajů prováděného jinými subjekty, orgány veřejné správy. Jedná se např. o povinnost zpracovávat pouze přesné osobní údaje, stanovit účel a prostředky zpracování (to za správce činní zákon o svobodném přístupu k informacím), povinnost zpracovávané osobní údaje zabezpečit proti jejich zneužití atd.

Jednou ze základních povinností správce osobních údajů, která se právě v případě, kdy veřejná instituce poskytuje informace vztahující se k její působnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jeví problematickou, resp. právem ne zcela jasně upravenou, je povinnost zpracovávat osobní údaje pouze pro legitimní a legální účel a na základě patřičného právního titulu. Účel zpracování v tomto případě stanoví přímo zákon o svobodném přístupu k informacím, nikoliv sám správce. Účel zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů veřejnými institucemi lze nalézt v § 1 tohoto zákona a je jím poskytování informací a realizace práva svobodného přístupu k nim.

Možné právní tituly zpracování osobních údajů jsou upraveny v § 5 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>7)</sup> Zatímco poskytování osobních údajů orgány veřejné správy lze opřít o právní titul upravený v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, poskytování osobních údajů veřejnými institucemi tak, jak jsou shora definovány, resp. minimálně značnou částí těchto subjektů, se pod toto ustanovení zákona podřadit nedá.

---

<sup>6)</sup> Shodně např. MAŠTALKA, J.: Osobní údaje, právo a my, Praha: C. H. Beck, 2008, nebo KUČEROVÁ, A.; NONNEMANN, F.: Ochrana osobních údajů v otázkách a odpovědích, Praha: BOVA POLYGON, 2010.

<sup>7)</sup> Možné právní tituly pro zpracování citlivých údajů upravuje § 9 zákona o ochraně osobních údajů, nicméně žádný z nich nelze na poskytování osobních údajů, ať už orgánem veřejné správy nebo veřejnou institucí, uplatnit. I nadále proto bude hovořeno pouze o osobních údajích.

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů stanoví, že osobní údaje lze bez souhlasu dotčených osob, dikcí tohoto zákona subjektů údajů, zpracovávat v případě, kdy správce poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy. To, že veřejné instituce nejsou součástí veřejné správy, lze systematickým výkladem vyčíst i z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve které jsou uvedeny vedle orgánů veřejné správy, tedy státní orgánů a územních samosprávných celků a jejich orgánů. Zákonodárce tím veřejné instituce od orgánů veřejné správy jasně odlišil. A podřadit všechny zaměstnance, tím méně klienty, subjektů typu veřejné vysoké školy, státního podniku nebo akciové společnosti většinou vlastněné státem, pod pojem veřejně činné osoby by bylo zcela jistě neúměrné a nesprávné. Právní titul pro zpřístupňování osobních údajů veřejnými institucemi proto musíme nalézt jinde.

První možností je opírat poskytování osobních údajů o souhlas jednotlivých dotčených subjektů údajů. Při poskytování informací by však bylo nutné získat souhlas od každého z nich, příp. by bylo možné tuto situaci řešit paušálně, např. obecným souhlasem se zveřejňováním osobních údajů poskytovaným zaměstnancem při uzavírání pracovněprávního vztahu, klientem potom při čerpání služby poskytované danou veřejnou institucí. Problematickou by byla zejména situace, kdyby daný subjekt údajů souhlas s takovýmto zpracováním osobních údajů neposkytl, případně kdyby jej později odvolal. Měl by správce, který by byl požádán např. o poskytnutí informace o větším počtu svých zaměstnanců, poskytnout osobní údaje jen některých z nich, tedy těch, kteří k tomu dali svůj souhlas? Takovýto postup by byl, podle názoru autora článku, jak v rozporu s obecnými zásadami zákona o svobodném přístupu k informacím, tak i v rozporu s ústavní zásadou rovnosti všech osob ve svých právech. V praxi by bezpochyby docházelo k tomu, že by se počet těch subjektů údajů, ať už z řad zaměstnanců nebo klientů veřejné instituce, kteří by souhlas s tímto zpracováním osobních údajů poskytli, výrazně snižoval.

Lze shrnout, že opírat poskytování osobních údajů vztahujících se k působnosti veřejné instituce o souhlas dotčených subjektů údajů by bylo nesystémové, problematické a dané veřejné instituce značně zatěžující.

Jedinou další možností je právní titul upravený v § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, který upravuje možnost správce zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů v případě, jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení své právní povinnosti. Veřejné instituce byly zákonodárcem zařazeny mezi subjekty povinné poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti a pokud jsou mezi požadovanými informacemi osobní údaje, musí v obecné rovině veřejná instituce poskytnout i je. Ač se toto řešení nemusí zdát právně nejčistší, protože zákon o svobodném přístupu k informacím odkazuje na zákon o ochraně osobních údajů, který potom zpětně hledá oporu právě v prvně jmenovaném předpise, podle názoru autora je v současné době jediné možné.

Po otázce účelu a právního titulu je rovněž nutné se zaměřit na určení kategorií subjektů údajů, jejichž osobní údaje mohou být na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány, a na jejich rozsah. Ustanovení § 5 odst. 2

písm. a) zákona o ochraně osobních údajů totiž, na rozdíl od § 5 odst. 2 písm. f) tohoto právního předpisu, v této věci žádnou další úpravu neobsahuje.

Zákon o ochraně osobních údajů ve svých ustanoveních § 5 odst. 3 a § 10 stanoví obecnou povinnost správce při zpracování osobních údajů dbát práva na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a osobního života subjektu údajů a do práva na zachování lidské důstojnosti. Tento princip může při vyřizování konkrétní žádosti o poskytnutí osobních údajů poskytnout určité, byť nepřiliš konkrétní, vodítko zejména ve věci rozsahu poskytovaných údajů.

Ovšem o určení kategorií subjektů údajů, jejichž osobní údaje mohou být zpřístupňovány či zveřejňovány, výše uvedená ustanovení nevypovídají prakticky nic. Pokud bychom v příslušných právních předpisech nenalezli mantinely jinde, veřejné instituce by byly nuceny vždy posuzovat každou záležitost a hodnotit míru zásahu do soukromí individuálně u každého subjektu údajů, příp. u kategorie subjektů údajů. Obdobné žádosti směřované rozdílným veřejným institucím by potom byly vyřizovány různě a jednotlivým žadatelům by byly poskytovány jak kvalitativně, tak kvantitativně odlišné osobní údaje, což je jistě nežádoucí.

Dalším významným problémem, který by představoval neadekvátní zásah do soukromí značné řady osob, by podle názoru autora článku byla rovněž ta skutečnost, že zatímco orgány veřejné správy poskytují pouze informace o svých zaměstnancích, nikdy ne o účastnících řízení, svědcích, poškozených, poživatelích nárokových dávek či dalších osobách<sup>8)</sup>, veřejné instituce by obecně byly povinny poskytovat i osobní údaje svých klientů (žáků, pacientů, zákazníků atd.). Informace o těchto osobách se ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vztahují k působnosti dané veřejné instituce, princip obsažený v § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů jejich poskytnutí obecně nebrání, proto by je veřejná instituce byla v řadě případů povinna poskytnout. A tak zatímco by osobní údaje klienta veřejné správy poskytnuty nebyly, osobní údaje klienta veřejné instituce, která byla zřízena např. proto, aby za orgán veřejné správy zajišťovala plnění veřejného účelu, by v zásadě poskytnuty být mohly a měly. Docházelo by tak opět k nerovnému zacházení s právy fyzických osob a k deformaci celé oblasti práva na přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů.

Jestliže platná právní úprava pro tuto oblast neobsahuje jasná a výslovná pravidla, nezbyvá, abychom se vyhnuli výše uvedeným problémům, než při výkladu zákona o ochraně osobních údajů použít analogie. Přestože, jak je výše uvedeno, ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů na veřejné instituce jako celek nedopadá, jeho účelem je mj. právě stanovit rozsah osobních údajů, které mohou být zpřístupněny v rámci realizace práva na přístup k informacím. Pro zajištění právní jistoty, rovnosti v právech i systematického a teleologického výkladu práva je proto vhodné se při určení rozsahu poskytovaných informací řídit právě principy, které jsou v tomto ustanovení obsaženy.

---

<sup>8)</sup> Tuto skutečnost vyplývající z dikce ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů potvrzuje i stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2007 (dostupné mj. na jeho webových stránkách <http://www.uoou.cz>).

Z uvedeného na prvním místě plyne, že veřejná instituce by měla na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat pouze osobní údaje týkající se jejich zaměstnanců a představitelů, nikdy ne třetích osob.<sup>9)</sup>

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů dále definuje i rozsah osobních údajů, které mohou být poskytnuty. Při jeho analogickém použití tedy lze dovodit, že veřejná instituce v postavení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím může, bez souhlasu dotčených subjektů údajů, poskytovat pouze ty osobní údaje, které vypovídají o jejich funkčním nebo pracovním zařazení nebo o jejich pracovní činnosti v rámci dané veřejné instituce.

Ačkoliv tato dvě pravidla nezodpovídají všechny otázky, které při poskytování osobních údajů podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohou vyvstat<sup>10)</sup>, lze na jejich základě vymezit kategorie subjektů údajů a alespoň rámcově určit i rozsah osobních údajů, které lze poskytnout. Podle názoru autora může daný výklad přispět k vyjasnění právní úpravy, která v této věci není zcela jednoznačná, a napomoci tím k právní jistotě jak subjektů v postavení veřejných institucí, tak jednotlivých žadatelů o informace.

### **Shrnutí:**

Článek se zabývá problematikou poskytování informací veřejnými institucemi v případě, kdy mezi poskytovanými informacemi jsou i osobní údaje. Článek se z pohledu zákona o ochraně osobních údajů zabývá právním titulem pro toto zpřístupnění, kategorií osob, jejichž osobní údaje mohou být poskytovány, a jejich rozsahu.

Určení kategorií subjektů, jejichž osobní údaje mohou být poskytovány, ani určení šíře jejich poskytování se příslušné právní předpisy v tomto případě, na rozdíl od poskytování informací orgány státní správy či územní samosprávy, nezabývají. Autor článku dospívá k závěru, že pro zachování rovnosti v právech je nutno analogicky aplikovat ustanovení vztahující se právě na poskytování osobních údajů orgány veřejné správy.

---

<sup>9)</sup> Výjimku představuje poskytování informací o příjemci veřejných prostředků. To však má jasná pravidla v ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, které obsahuje i rozsah poskytovaných osobních údajů.

<sup>10)</sup> V praxi je například poměrně často řešena otázka, zda lze na základě zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout konkrétní informace o výši platu, v případě veřejných institucí i mzdy, apod.