

Ke střetu práva na informace a ochrany osobních údajů v souvislosti se zasedáním zastupitelstva obce*

Rostislav Vrzal**

I. Úvodem

Jedním z podle mého názoru nejpálčivějších problémů v souvislosti s činností územní samosprávy v České republice je nepochybně její míry skutečně značná neprůhlednost¹, plynoucí především z nedostatku informací, kterými v rámci možné kontroly disponuje, popřípadě v mezích nejrozumnějších, často ústavně velmi sporných, limitů může disponovat, široká veřejnost. Zcela zřejmým centrem pozornosti zde potom nepochybně bude činnost zastupitelstev, neboť právě ta představují do jisté míry pilíř územní samosprávy.

Účelem tohoto článku je shrnutí stěžejních cest, jakými je, resp. by mělo být, možno v souvislosti s působením zastupitelstva územního samosprávného celku realizovat ústavně zaručené právo na informace, včetně kritického pohledu na existující právní či faktická opatření, která v různé míře uplatnění tohoto jednoho z nejdůležitějších práv znesnadňují, někdy pak dokonce přímo vylučují, aniž by k takovým překážkám existoval ústavně právně relevantní důvod.

* Tento článek byl zpracován podle stavu ke 31. květnu 2013, kdy byl odevzdán k recenznímu řízení, přičemž nebylo možné ani v rámci autorské korektury reagovat na všechny nové skutečnosti, které svými dopady relativizují obsah tohoto článku, přesto je však na ty nejzásadnější z nich v rámci možností poukázáno v poznámkách pod čarou a v závěrečné autorské poznámce.

** JUDr. Rostislav Vrzal, právník, Česká televize, Televizní studio Brno, externí doktorand Katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Ta však samozřejmě představuje značný problém i v jiných oblastech samosprávy, např. profesní, nicméně článek se z prostorových, časových, ale i praktických důvodů orientuje toliko na územní samosprávu, a to z důvodů dále specifikovaných na obecní.

Prostor zde tedy, při vědomí si prakticky neuzavřeného výčtu možností realizace práva na informace, dostanou dvě její z mého pohledu nejvýznamnější podoby, a to získávání informací v souvislosti s veřejností zasedání zastupitelstva a dále pak (ne)možnost provádět přímý přenos a/nebo pořizovat záznam zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku.

Konkrétně pak obce v základním a nejobecnějším smyslu, tedy v návaznosti na její pojetí obsažené v § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „obecní zřízení“), a to bez ohledu na případné dílčí označení pro některé typy obcí², včetně samozřejmě městských obvodů či městských částí těch obcí, které se takto člení a které lze pro účely tohoto článku pokládat rovněž za obce jako takové. Pro kraje a specifické postavení zaujímající hlavní město Prahu pak platí podle zvláštní právní úpravy pravidla v zásadě totožná, která budou pouze pro úplnost průběžně připomínána.

II. Veřejnost zasedání zastupitelstva

Má-li být činnost kterékoliv obce maximálně průhledná a co nejlépe ze strany veřejnosti kontrolovatelná, a je-li zde veřejnost reprezentována především právě zastupitelstvem obce jako jediným přímo voleným orgánem, pak je naprosto logické, že jeho zasedání je již s ohledem na to podle výslovného ustanovení § 93 odst. 3 obecního zřízení veřejné³. Tímto je tedy přístup-

² § 3 (město a městys) a § 4 (statutární města) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³ Stejně stanoví u zastupitelstva kraje § 42 odst. 1 věta první zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, u Zastupitelstva hlavního města Prahy § 60 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který platí dle § 87 odst. 2 věty

né předem nevymezenému okruhu osob, včetně podle mého názoru zástupců sdělovacích prostředků, neboť jinak jen těžko lze veřejnost vnímat⁴.

Na rozdíl od schůzí komor Parlamentu České republiky, které podle čl. 36 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „Ústava České republiky“), mohou, s výjimkou projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu, projednatelných podle čl. 42 odst. 2 Ústavy České republiky výlučně na veřejné schůzi (jen Poslanecké sněmovny), probíhat s výhradou zákona⁵ i za tzv. zavřenými dveřmi, tedy s vyloučením veřejnosti, zastupitelstvu obce takové beneficium nesvědčí.

Jinak řečeno ústavní pořádek nijak neomezuje veřejnost zasedání zastupitelstva obce, ani neumožňuje, aby zastupitelstvo obce přijalo jakékoli usnesení či jinak rozhodlo o neveřejnosti, popřípadě aby omezující opatření nastavilo např. ve svém jednacím řádu. V něm je totiž podle § 96 obecního zřízení⁶ možné toliko upravit podrobnosti o jednání zastupitelstva, typicky organizačního či technického rázu, zajišťující především řádné podmínky pro práci členů zastupitelstva.

Taková opatření však samozřejmě nesmějí, třebaš i jen nepřímo, směřovat k ústavně reprobovanému cíli, např. ke znemožnění přítomnosti v místě jednání zájemcům z řad nejširší veřejnosti, když bezvýjimečnost veřejnosti zdůrazňuje, či spíše podle mne pro její nespornost vlastně jen potvrzuje, i příslušná část doktríny⁷.

Za dané situace tak neexistuje ani jeden jediný možný bod projednávání zastupitelstvem obce, který by bylo možné vyhradit neveřejnému režimu, tedy při

první tohoto zákona obdobně i pro zastupitelstva městských částí hlavního města Prahy, neboť zákon zde nestanoví jinak.

⁴ Zaznamenal jsem však i názor, že veřejností se ve vztahu k zastupitelstvu obce rozumí toliko občané obce, potažmo ti, kteří jsou jim na roveň postaveni, typicky vlastníci nemovitostí na území obce a podobně. S tím se ovšem nemohu ztotožnit, neboť z právní úpravy podle mého přesvědčení takový závěr dovodit nelze.

⁵ § 56 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a § 52 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Stejně stanoví u zastupitelstva kraje § 44 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, u Zastupitelstva hlavního města Prahy § 66 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který platí dle § 87 odst. 2 věty první tohoto zákona obdobně i pro zastupitelstva městských částí hlavního města Prahy, neboť zákon zde nestanoví jinak, samozřejmě s výjimkou částí, v níž se hovoří o postupu při podávání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně, neboť tam je dána příslušnost výlučně Zastupitelstva hlavního města Prahy, nikoli již zastupitelstev městských částí.

⁷ Např. Pšenička, S., Vedral, J. In Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 502.

jehož projednávání by nemohl být kdokoli přítomen podle vlastní úvahy, samozřejmě za dodržení příslušných pravidel pro pohyb hostů, zachování zasedacího pořádku, je-li stanoven, a podobně.

Veřejnosti je tak, alespoň po formální linii, dostatečně garantováno, že v případě svého zájmu může efektivně svojí přítomností kontrolovat činnost důležitého orgánu územní samosprávy, byť z pohledu mnohých možná „jen“ toho zastupitelského, když naopak schůze rady obce jsou podle § 101 odst. 1 obecního zřízení neveřejné⁸, a zároveň zde má možnost poměrně účinně realizovat své ústavně garantované právo na informace, neboť ty zde návštěvník rovněž ve značném rozsahu získává.

Zastupitelstvo obce ovšem zasedá často⁹ v době, kdy většina obyvatel je v zaměstnání, ve škole či v provozu svých podnikatelských struktur, pročež jako ukázkou lze jmenovat Zastupitelstvo města Brna, které se podle dostupných informací alespoň v roce 2013 schází vždy v úterý¹⁰, přičemž doba jednání je prostřednictvím čl. 6 odst. 25 aktuálního jednacího řádu tohoto zastupitelstva¹¹ stanovena v zásadě na 8–12, resp. 14–18 hodin. Tím je dána skutečně spíše jen teoretická možnost, že na zastupitelstvo konkrétní zájemce o věci veřejné fyzicky zavítá.

Nabízí se proto z pohledu ústavního práva zásadní otázka, jak i v takových případech umožnit osobám z řad veřejnosti získání informací o činnosti volené reprezentace, a to nejen v domovské obci, neboť nikdo není ve svém zájmu navštívit zasedání zastupitelstva místně omezen, ale i jinde, ať v místě podnikání, studia či prostě jen tam, kde se daná osoba zajímá o veřejné dění. Jedním ze způsobů dosažení tohoto cíle je využití moderních komunikačních technologií tak, jak shrnuji v další části tohoto příspěvku.

⁸ Stejně stanoví u rady kraje § 58 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, u Rady hlavního města Prahy § 70 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který platí dle § 94 odst. 1 věty první tohoto zákona obdobně i pro rady městských částí hlavního města Prahy, neboť zákon zde nestanoví jinak.

⁹ Zde však stojí za zmínku, že, soudě podle náhodného výběru napříč Českou republikou, zejména v menších obcích, je tendence stanovovat začátek až na dobu zhruba od 17 hodin, což je předpokládám motivováno ohledy na časové možnosti zastupitelů, kteří zde většinou nebyvají uvolněni, a nejspíše též jejich cílem přilákat zájemce z řad veřejnosti, což je v tuto dobu již vcelku reálné.

¹⁰ Termíny zasedání Zastupitelstva města Brna k dispozici např. na <http://www.brno.cz/sprava-mesta/volene-organy-mestazastupitelstvo-mesta-brna/terminy-zasedani-zmb/> [citováno 30. května 2013].

¹¹ Jednací řád Zastupitelstva města Brna k dispozici např. na http://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/mag_istrat_mesta_brna/ORG0/ZMB/A-jednaci_rad_ZMB_po_zmene_17.5.2011.pdf [citováno 30. května 2013].

III. Přímé přenosy a/nebo záznamy zasedání zastupitelstva

Velmi podařenou a zároveň nepochybně efektivní možnost předávání informací veřejnosti v souvislosti se zasedáním zastupitelstva obce představuje provádění jeho přímého přenosu, ať již zvukového či zvukově obrazového, a/nebo případně pořízení a následné šíření zvukového či zvukově obrazového záznamu¹², typicky v podobě možnosti shlédnout práci zastupitelů prostřednictvím webových stránek dané obce.

Takto se každý, v místě a čase dle vlastní volby, může přesněji měl by mít tu možnost, seznámit se vším, co to které zastupitelstvo projednává či projednávalo. Tím je zajištěna kontinuální a maximální možná míra veřejné kontroly nad činností tohoto segmentu samosprávy a odpovídající pensum informací pro veřejnost, zdánlivě tedy ideální a ústavně zcela konformní stav.

Tuto podle mého nejhlubšího přesvědčení chvályhodnou snahu obcí však vytrvale a nepochopitelně maří Úřad pro ochranu osobních údajů (dále v textu jen „ÚOOÚ“), který sice podle dostupných informací nebrojí proti přímým přenosům, neboť zde nedochází ke zpracovávání osobních údajů, s čímž plně souhlasím, nicméně staví se proti dalšímu sdělování takto vytvořeného materiálu v podobě (zpravidla) zvukově obrazového záznamu veřejnosti, mimo jiné právě formou internetového archivu. Tento postoj ÚOOÚ sděluje např. ve svojí tiskové zprávě ze dne 25. ledna 2012¹³, v níž předkládá některé dílčí argumenty, s nimiž si dovoluji polemizovat.

Vedle z pohledu ÚOOÚ možná detailu, jakým je v této tiskové zprávě nepřesně označení Listiny základních práv a svobod¹⁴, se zde vyskytuje další, z pohledu ústavního práva již věcná a poměrně zásadní, vada na kráse. To když se právo na ochranu soukromí podle jejího čl. 10, tedy i na ochranu osobních údajů, přiznává ve světle názoru ÚOOÚ pouze každému „občanu“, zatímco znění normativního textu je zcela odlišné.

Nositele tohoto práva totiž dané ustanovení Listiny základních práv a svobod v rozporu s názorem ÚOOÚ, prezentovaným v předmětné tiskové zprávě, popisuje jednoznačným a nesporným výrazem „každý“. Ústavo-

¹² V praxi samozřejmě existuje i přímý přenos a záznam pouze obrazový, nicméně ten se v dané souvislosti nejeví jako použitelný, neboť pouhý obraz zde nebude mít na rozdíl od zbylých dvou téměř žádný informační potenciál, proto jsem jej z těchto úvah vynechal, nicméně vše uvedené k přímým přenosům a záznamům platí přiměřeně i pro něj.

¹³ Tisková zpráva k dispozici např. na webovém portálu Úřadu pro ochranu osobních údajů <http://uouu.cz/uouu.aspx?menu=15&loc=855> [citováno 22. května 2013], přičemž kde se v tomto příspěvku odkazuje na tiskovou zprávu Úřadu pro ochranu osobních údajů, je tím myšlena tato tisková zpráva.

¹⁴ Označené zde coby „Základní listina práv a svobod“.

dárce zde tedy neměl a nemá na mysli toliko státního občana České republiky, jak snad ÚOOÚ ve svých úvahách naznačuje, nýbrž skutečně všechny osoby bez ohledu na státní příslušnost.

Přejdeme-li k samotnému meritu uvedené tiskové zprávy, pak základní myšlenkou je zde i podle ÚOOÚ teze, že „co víc by mělo být veřejné, než jednání zastupitelstva?“, kde já sám říkám jasně, že v obci takřka nic, neboť dění na zastupitelstvu je prakticky nejvíce, co se může v oblasti obecní samosprávy odehrávat. Nicméně ÚOOÚ vzápětí svůj zdánlivě vstřícný postoj k veřejnosti značně relativizuje interpretací podmínek, za nichž podle něj tato teze platí, konkrétně v souvislosti s (ne)možností vůbec pořizovat ze zasedání zastupitelstva záznam.

Obec zde podle ÚOOÚ musí stanovit účel, pro který pořizuje záznam z jednání zastupitelstva, což by ještě bylo lze přijmout jako oprávněný požadavek, ne ovšem již kategorický závěr, že by snad záměr pořizovat neupravený záznam představoval vytváření archiválií dle archivních předpisů, neboť podle nich má charakter materiálu pro výběr za archiválie automaticky toliko zápis z jednání zastupitelstva¹⁵.

Po mém soudu zcela nepřiléhavý je pak již navazující názor ÚOOÚ, že takto vytvořený dokument, tedy neupravený záznam z jednání zastupitelstva, může být pouze podkladem pro vyhotovení zápisu z jednání a musí být po vyhotovení zápisu zlikvidován. Takovou interpretaci je nutno podle mne označit za minimálně hořké nedorozumění, neboť z obsahu a účelu právní úpravy žádný takový závěr neplyne.

Výše pojaté nakládání se záznamem, tedy jeho zprostředkování veřejnosti v úplné a neupravené¹⁶ podobě, pak z mého pohledu, vedle samozřejmé možnosti využít jej coby podklad pro vyhotovení zápisu, slouží přímo k naplňování ústavně zaručeného práva veřejnosti na informace, které zde nemůže jakkoli odstranit jednoduchý zákon o archivnictví, pokud už by se vůbec tento na věc vztahoval. Zde jsem nicméně osobně přesvědčen o tom, že aplikovatelný není, polemika na toto dílčí téma však přesahuje účel tohoto článku.

Jinak řečeno, není zde žádná právní norma, která by účinně nařizovala provést skartaci neupraveného záznamu z jednání zastupitelstva obce, stejně jako není žádným zákonem stanoveno, že by snad takový záznam byl jen podkladem pro vyhotovení zápisu z takového jednání. Naopak je-li jeho účelem informování veřej-

¹⁵ Bod 1. přílohy č. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Úpravou v tomto smyslu samozřejmě rozumím odstraňování různých údajů z konečného záznamu, nikoli nutné technické kroky, např. tam, kde je více kamer, které zachytí tentýž projev, a logicky je třeba, bez dotčení zvukové složky, vybrat pro konečný záznam jen některou z nich pro dodání obrazové složky záznamu.

nosti o činnosti zastupitelů, samo o sobě s ohledem na ústavní dimenzi takového veřejného zájmu to dostatečně ospravedlňuje jak pořizování záznamu, tak jeho další uchovávání a šíření.

ÚOOÚ dále v tiskové zprávě rozvádí svoji myšlenku, že „je-li účelem natáčení videozáznamu pořízení televizního zpravodajství, které by občanům přiblížilo dění na zastupitelstvu bez uvádění osobních údajů, pak by se nejednalo o dokument, ale pouze o zpravodajství“, což je tvrzení minimálně značně nepřiléhavé.

Podstata zpravodajství se totiž neposuzuje podle toho, zda materiál obsahuje či neobsahuje osobní údaje, ale podle toho, zda směřuje k informování o záležitostech veřejného zájmu, přičemž charakter zpravodajství neztrácí takový výstup ani zachováním osobních údajů. Jen je zde poté možnost dotčeného subjektu domáhat se právní ochrany v případě, kdy podle okolností bude jejich obsažení shledáno protiprávním.

Pakliže zde ÚOOÚ coby původce zmíněné tiskové zprávy uvádí, že subjekty zúčastněné na zasedání zastupitelstva lze podle některých údajů, jako jména, příjmení, bydliště a jiných, identifikovat, pak s tímto samozřejmě musím vyslovit plný souhlas, nicméně jsem přesvědčen, že to s ohledem na charakter a význam práce zastupitelstva nečiní z hlediska ústavního v zásadě žádný problém.

Zasedání zastupitelstva totiž představuje jednoznačně záležitost veřejného zájmu, což samo o sobě znamená, že každý, kdo se jej účastní, musí počítat s tím, že ztrácí v potřebné míře své soukromí. To s sebou přináší podstatné důsledky spočívající v nižší ochraně před zásahem do jeho práv, tedy i do práva na ochranu soukromí, nejen ve vztahu k osobním údajům, ale i v jeho dalších rozličných dimenzích, jak je vymezuje respektovaná česká ústavně právní věda¹⁷.

ÚOOÚ zde nicméně trvá na tom, že je k dalšímu zpřístupňování záznamu zasedání zastupitelstva s ohledem na obsažené osobní údaje třeba svobodného a informovaného souhlasu všech dotčených osob, což ovšem zároveň sám, podle mého názoru správně, uznává jako „prakticky nemožné“.

Následně pak ÚOOÚ doplňuje, že „lze konstatovat, že chybí právní základ jednoznačně podporující legitimitu zpracování informací z jednání obecních zastupitelstev s využitím moderních audiovizuálních zařízení a internetu“. To je myšlenka velmi zásadní, zároveň však ústavně právně neobhajitelná a do značné míry nerefluktující povahu zde zúčastněných subjektů osobních údajů, což zjistíme prostým připomenutím si toho, kdo a proč se zasedání zastupitelstva obce účastní či může účastnit. Jsou to především

- a) členové zastupitelstva obce, oficiální představitelé veřejných struktur či osoby, které jsou zde přítomny v souvislosti se svým úředním či podobným posláním, popřípadě žadatelé o plnění z obecní pokladny, zájemci o obecní majetek, investoři a jiní, kteří nemají z povahy věci právo se na ochranu soukromí odvolávat, neboť by se to přičilo samotné podstatě jejich angažmá. Proto i v případě zaznamenávání a dalšího zpřístupňování osobních údajů v souvislosti s tím vyjevených se nevyžaduje žádný jejich souhlas, navíc i případně projevený nesouhlas je bez právního významu a nelze k němu přihlížet,
- b) veřejnost aktivního typu, tedy osoby, které na zasedání zastupitelstva hodlají vystoupit např. v rámci prostoru daného jednacím řádem pro dotazy veřejnosti, které sice jednorázově, ale přesto, přestávají být soukromými, když vstupují do veřejného prostoru, čímž se vzdávají soukromí v míře nutné k dosažení relevantního cíle. Tím je zde veřejný zájem na tom, aby každý zájemce měl v rámci získávání informací možnost mapovat např. debatní střety zastupitelů s odpůrci, přičemž by bylo zcela absurdní, aby byl od takové osoby požadován jakýkoli souhlas se zachycením a dalším zpřístupněním případných osobních údajů o ní,
- c) veřejnost pasivního typu, ať jde o prosté zájemce o dění ve veřejném životě, studenty, popřípadě jen o osoby, které přišly ze zvědavosti, u nichž je dán jejich souhlas se zaznamenáváním a dalším užitím tohoto záznamu tím, že vstoupí na půdu veřejného zájmu, kde musejí počítat s nižší mírou ochrany svého soukromí. Ta je zde samozřejmě do jisté míry ještě stále vyšší oproti veřejnosti vymezené sub b), neboť v případech oněch aktivních účastníků bude zpravidla větší míra zpřístupnění jejich soukromí, typicky představení se včetně bydliště či sdělení některých dalších identifikačních údajů o svojí osobě a podobně.

Za této situace tedy je u osob pojednaných sub a) jejich souhlas s nutnou ztrátou soukromí presumován již okamžikem ucházení se o veřejnou funkci, neboť musejí počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti o svoji osobu, zejména pak v souvislosti s činností, která má takto oficiální charakter, což platí přiměřeně i pro úředníky, popřípadě u žadatelů o jakékoli plnění ze strany územní samosprávy lze tento souhlas přepokládat s ohledem na legitimní zájem veřejnosti na průhledném nakládání s veřejnými prostředky.

U osob naznačených sub b) a c) pak je jejich souhlas vyjádřen vstupem do jednacího sálu či do míst pro návštěvníky, u invazivnějších zásahů pak např. úmyslem vystoupit v debatě, neboť si jen těžko lze představit, že by se každý vyjadřoval k tomu, zda (ne)souhlasí se zaznamenáváním svojí osoby či projevů, stejně jako s dalším užitím těchto záznamů, nebo snad dokonce vymezoval, co z jeho osobních údajů v této souvislosti uve-

¹⁷ Např. Wagnerová, E. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 277–289.

dených může či nemůže v záznamu figurovat. Tím by totiž byl de facto zmařen oprávněný účel, kterým samozřejmě musí být informování veřejnosti, nikoli např. využití takto pořízeného záznamu a údajů na něm s cílem zasáhnout do osobnostních práv dané osoby.

Ve všech uvedených případech pak jde, je-li známo, za jakých podmínek se záznam pořizuje, typicky prostřednictvím informace o samotném pořizování, jeho účelu, rozsahu, umístění techniky a podobně, o souhlas informovaný, navíc se jen těžko může kdokoli odvolávat na to, že neví o charakteru zasedání zastupitelstva coby záležitosti jednak veřejné a rovněž i veřejného zájmu.

Stejně tak jde o souhlas svobodný, neboť se nikdo nemusí o veřejnou funkci, úřad či některé z plnění jmenovaných ad a) ucházet, resp. není nucen v případech ad b) a c) zasedání zastupitelstva navštěvovat. Svobodu vůle zde neomezuje ani fakt, že vyjádření souhlasu nutně znamená svolení k zásahům do práv takové osoby, neboť ty jsou zde naprosto nezbytné k realizaci práva druhých na informace a pro navazující veřejnou kontrolu a rovněž existují právní prostředky ochrany pro případ, kdy tato práva třetí subjekt zneužije.

Jsou zde samozřejmě meze, které platí i při oprávnění informovat veřejnost, především limity nastavené § 12 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „občanský zákoník“), pro uplatnění tzv. zákonných licencí, mimo jiné i úřední¹⁸ či zpravodajské¹⁹, k užití osobnostních atributů, a to přiměřenost a ochrana oprávněných zájmů konkrétní osoby, kde samozřejmě bude obojí nutno posuzovat případ od případu.

Pro úplnost je zde vedle občanského zákoníku potřeba zmínit i jisté hranice nastavené § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Podle něj je správce a zpracovatel zavázán dbát, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, a rovněž dbát na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a osobního života subjektu údajů, zde tedy právě osob, které se objevují v souvislosti se zasedáním zastupitelstva na záznamech z něj pořizovaných.

Zde je však nutno upozornit na skutečnost, že porušení tohoto ustanovení samo o sobě nezakládá s ohledem na konstrukci sankčních ustanovení zákona o ochraně osobních údajů žádné deliktní jednání sank-

cionovatelné ze strany ÚOOÚ. K tomu však specializovaná komentářová literatura²⁰ doplňuje, že ÚOOÚ může v případě správního řízení o uložení sankce (...) k případnému porušení § 10 přihlídnout jako k přitěžující okolnosti při stanovení výše sankce, resp. jako k okolnosti vypovídající o závažnosti, způsobu či následcích protiprávního jednání (...).

Není-li pak v souvislosti s prováděním přímého přenosu zasedání zastupitelstva obce ani podle ÚOOÚ problém s ochranou osobních údajů, pak je třeba se nyní zastavit právě u záznamů, již ze strany ÚOOÚ odmítaných a pokládaných za protiprávní, s čímž vyslovuji zásadní nesouhlas, který odůvodňuji následovně.

Předně, jak řečeno shora, jde u zasedání zastupitelstva o záležitost veřejnou a veřejného zájmu, spočívajícího v požadavku na maximálně transparentní činnosti veřejné správy, stejně jako o právo veřejnosti na informace. To samo o sobě značně posiluje postavení těch, kteří prosazují pokud možno úplné a nijak neupravené zprostředkovávání záznamů ze zasedání zastupitelstva obce, kde já osobně se řadím právě ke stoupencům takového přístupu.

Střetávají se zde sice dvě rovnocenné ústavní hodnoty, kromě výše uvedeného též právo na ochranu soukromí v podobě mimo jiné i ochrany osobních údajů, toho se však zúčastněné osoby musejí i proti svoji vůli vzdát v míře nutné pro dosažení ústavně aprobovaného relevantního účelu, kterým je právě naplnění transparentnosti veřejné správy a práva na informace, které v návaznosti na to v testu proporcionality převáží nad ochranou osobních údajů.

Ve vztahu k samotnému testu proporcionality zde ovšem vyvstává velmi zajímavý problém, spočívající v tom, že poměrování konkurujících hodnot by mělo probíhat v každém jednotlivém případě, kdy ke konfliktu dochází, což je zde však jen obtížně splnitelné. Neznamenaloby to totiž nic jiného, než aby pořizovatel záznamu hodnotil každý potenciálně „rizikový“ údaj, jichž ovšem během zasedání může zaznít nekonečně mnoho, a u každého z nich samostatně zvažoval možná opatření a dopady.

Je tedy třeba vydat se cestou presumovaného veřejného zájmu na zprostředkování maxima možných informací ze zasedání zastupitelstva s tím, že by se teprve v jednotlivých případech měl hledat důvod k možným omezením práva na informace. Opačný přístup a nutnost naopak hledání důvodu pro upozadění ochrany osobních údajů by totiž snahu o zprůhlednění veřejné správy a s ní spjaté právo na informace fakticky paralyzoval.

Pokud však ÚOOÚ striktně a obecně trvá na úpravě záznamů, např. formou anonymizace subjektů údajů,

¹⁸ Podrobně k úřední licenci ve vztahu k zasedání zastupitelstva obce např. Rothanzl, L. In Furek, A., Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 204–205.

¹⁹ Podrobně ke zpravodajské licenci obecně např. Knap, K., Švestka, J., Jehlička, J. In Knap, K., Švestka, J., Jehlička, J., Pavlík, P., Plecítý, V. Ochrana osobností podle občanského práva. 4. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: LINDE, a. s., 2004, s. 347–370.

²⁰ Např. Nonnemann, F. In Kučerová, A., Nováková, L., Faldová, V., Nonnemann, F., Pospíšil, D. Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 208.

pro účely jejich možného nabízení ke shlédnutí široké veřejnosti, pak jde o požadavek zcela kategoricky nepřijatelný, a to především ze dvou důvodů.

Prvním argumentem pro tento můj postoj budiž skutečnost, že záznam v úplné a nezměněné podobě není ničím jiným, než reprodukcí případného přímého přenosu, popřípadě je-li prováděn ryze záznam, pak věrným zprostředkováním události veřejného zájmu. Té se mohou v krajním případě zúčastnit všichni, samozřejmě čistě hypoteticky s ohledem na fyzickou kapacitu běžného jednacího sálu a jeho prostor pro veřejnost.

Je proto naprosto absurdní, aby např. jedna osoba jako přímý návštěvník zasedání zastupitelstva vyslechla celý jeho obsah včetně osobních údajů konkrétních lidí, zatímco jiná osoba, odkázaná na záznam, by se musela spokojit s materiálem v podstatě cenzurovaným, popřípadě aby jedna a tatáž osoba některé údaje mohla přímo v jednacím sále slyšet, ale již si je nemohla následně připomenout a ověřit ze záznamu.

Druhým opěrným bodem mého nesouhlasu s požadavkem ÚOOÚ je potom skutečnost, že nikde není zakotveno, kdo a jak by v obecné rovině vlastně posuzoval, který údaj je ještě přípustný v záznamu ponechat a který již nikoli, neboť samotný fakt, že jde o osobní údaj, zde není tak úplně relevantní.

V této souvislosti zřejmě sám ÚOOÚ, aniž bych zamýšlel mu cokoli v tomto směru podsouvat, soudě podle vyznění výše uvedené tiskové zprávy a veřejně dostupných údajů o kontrolních akcích v některých „vzpourných“ obcích, např. v Karlových Varech²¹, naznačuje, že tímto posuzovatelem je on sám. To ve svých odpovědích na dotazy z konkrétních obcí dále prohlubuje různými návrhy, jak zabránit podle jeho názoru porušování zákona.

Takto ÚOOÚ na přímý dotaz z Magistrátu města Pardubic odpověděl dne 8. února 2012²² formulací

²¹ Úřad pro ochranu osobních údajů v čl. X. kontrolního protokolu, dostupného např. na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/10/Kontrolni-protokol-UOOU-Karlovy-Vary.pdf> [citováno 24. května 2013], podle mne zcela neoprávněně požaduje coby opatření k nápravě právě anonymizaci osobních údajů v záznamech, aby se s nimi nemohly seznámit z jeho pohledu neoprávněné osoby, aniž zde tento svůj závěr jakkoli přílehavě odůvodňuje. Jako spíše ukázka tragické argumentační úrovně Úřadu pro ochranu osobních údajů v tomto konkrétním případě může sloužit jeho poznámka o tom, že „platná právní úprava zákona o obcích byla koncipována v roce 1991, tedy v době neznalosti možnosti a vlastností internetu“, což zní velmi zvláště s ohledem na to, že protokol měl být vyhotoven 16. listopadu 2011. Tedy téměř jedenáct let po nabytí účinnosti aktuálního zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který byl přijat nepochybně v době, kdy již internet byl plně etablován v našem každodenním životě.

²² Text samotné odpovědi a předešlé e-mailové žádosti dostupný např. na <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/>

některých představ, z nichž vedle doslova kuriozit jako „rozkostičkování“ obličejů přítomných osob, navíc bez jakékoli specifikace, o koho konkrétně z řady možných účastníků by mělo jít, navrhuje ÚOOÚ např. zpřístupnění záznamů ze zasedání zastupitelstva v neanonymizované podobě pouze osobám spadajícím pod režim § 16 odst. 2²³ a § 17 obecního zřízení, a to na základě přístupových práv.

To již nelze, pokud se v mezidobí názor ÚOOÚ nevyvinul ústavně konformnějším směrem²⁴, než označit za novodobou cenzuru, neboť si zde veřejná moc osobuje právo rozhodovat o tom, v jaké podobě kdo má nebo nemá mít přístup k tak zásadnímu materiálu, jakým je záznam veřejného zasedání orgánu obce.

Současně se zde konstruuje situace, kdy jedna část obyvatel je nedůvodně privilegovaná, navíc jen na základě kritérií stanovených jednoduchým zákonem, konkrétně obecním zřízením, zatímco druhá, mnohem větší, část je dotčena na svém ústavně zaručeném právu na informace a je jí tím znemožněno kontrolovat činnost zastupitelského orgánu a tím návazně i celé samosprávy.

Nelze totiž přijmout zřejmě nevyčleněný argument, že snad u osob spadajících do režimu privilegovaných je menší riziko zneužití získaných osobních údajů, ba možná právě naopak, neboť pokud se osoba z jednoho konce České republiky při sledování záznamu ze zasedání zastupitelstva na druhém konci země náhodně dozví, že tamní zastupitelé schválili např. majetkový prospěch konkrétní osobě, pak pro ni taková informace obecně jen stěží bude stejně významná jako pro závistivého člověka z těsného sousedství toho, kdo daný prospěch nabyt.

Pak, pokud by měl existovat odlišný režim, by paradoxně právě blízké okolí muselo být vyloučeno z možnosti získat takové údaje, neboť potenciálně právě zde hrozí problém, nicméně jsem přesvědčen, že není přípustné takové dělení provádět vůbec a přístup k záznamům mají mít všichni ve stejné podobě.

Tím samozřejmě není dotčena odpovědnost každého, kdo by ze záznamů získané údaje chtěl zneužít např. k zásahům do cti, dobré pověsti a jiným nepřipustným cílům, tam ovšem zná právní řád mnoho prostředků obrany, jako je zejména žaloba na ochranu osobnosti, proto netřeba preventivního omezování ze strany ÚOOÚ, jež navíc evokuje významné a po mém soudu jednoznačně důvodné pochybnosti o svojí ústavní oprávněnosti.

[uploads/2012/10/12_02_08_Pardubice.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/10/12_02_08_Pardubice.pdf) [citováno 24. května 2013].

²³ Zde zřejmě nedopatřením byl opomenut i § 16 odst. 3, který přiznává, byť v omezené podobě, práva občana obce, a tedy privilegované osoby ve smyslu tohoto článku, i osobě, která dosáhla 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

²⁴ K názorovému posunu na straně Úřadu pro ochranu osobních údajů srov. autorskou poznámku v závěru tohoto článku.

Nezmění-li se ovšem postoj ÚOOÚ, lze jen vroucně doufat, že se najde dostatek odvahy na straně dalších a dalších obcí, aby se samy nebo ve vzájemné součinnosti těmto nedůvodným a v podstatě svévolným požadavkům ÚOOÚ postavily na svrchovaný odpor, a daly jasně najevo, že nehodlají trpět takové zásahy, jež jim ve svém důsledku brání v maximální otevřenosti vůči veřejnosti, která ovšem podle mne, vyjádřeno slovy starého literárního klasika, je přeci tím, oč tu běží.

Jistě však je jen otázkou času, kdy některá z odvážných obcí jednoduše nepřisvědčí argumentům ÚOOÚ a bude přesto veřejnosti zprostředkovávat necenzurované záznamy práce svých zastupitelů, což bude, předpokládám, dříve či později mít za následek ze strany ÚOOÚ zahájení příslušného správního řízení pro porušení zákona o ochraně osobních údajů²⁵.

V jeho rámci bude ÚOOÚ nucen předložit takové argumenty, jimiž ospravedlní svůj požadavek na obecné znepřístupnění některých údajů, což osobně pokládám za nespílitelné, neboť takový důvod jednoduše není dán, když nad ochranou osobních údajů obecně zde převažuje veřejný zájem přiblížený v předchozích částech tohoto článku.

Pokud ani v tomto stádiu nedojde naplnění idea průhlednosti veřejné správy, jež jednoduše předpokládá nutné omezení soukromí, včetně ochrany osobních údajů, na straně zúčastněných subjektů, pak nezbyde než cesta správního soudnictví, popřípadě v krajní situaci i soudnictví ústavního. Osobně jsem totiž přesvědčen, že ústavně konformní odůvodnění pro kategorický požadavek v podstatě cenzurovat záznamy zasedání zastupitelstev při současné existenci tak zásadního veřejného zájmu na jejich neomezené přístupnosti jednoduše předložit nelze.

Z pohledu ústavního práva se však nabízí ještě jedna velmi důležitá otázka, a sice, zda snahou ÚOOÚ „chránit“ část soukromí jednotlivých osob nedochází k zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu, které je v základu garantováno čl. 8 Ústavy České republiky a zároveň tvoří jednu z tzv. podstatných náležitostí

²⁵ Pro úplnost však musím upozornit, že po odevzdání tohoto příspěvku k recenznímu řízení vyvstala na veřejnost informace o rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2013 č.j. 10 A 54/2012-73, jímž tento soud vyhověl žalobě obce Psáry a zrušil rozhodnutí jak předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, tak samotného Úřadu pro ochranu osobních údajů, podle nichž se daná obec dopustila správního deliktu zveřejněním videozáznamu ze zasedání zastupitelstva, který obsahoval některé údaje o tamní ředitelce školy. O případu podrobně informovala ve svém zpravodajství dne 9. června 2013 např. Česká televize, blíže na <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/230655-prulomovy-rozsudek-zamotal-hlavu-uouu/?mobileRedirect=off> [citováno 15. července 2013]. Podle údaje z webových stránek Nejvyššího správního soudu podal Úřad pro ochranu osobních údajů ve věci kasační stížnost vedenou pod sp. zn. 4 As 90/2013, o níž ke dni provedení této aktualizace, tedy k 15. červenci 2013, nebylo rozhodnuto.

demokratického právního státu, jak potvrzuje i uznávaná část vědy ústavního práva²⁶.

Je-li pak podle výslovného ustanovení čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky obec samostatně spravována zastupitelstvem, v návaznosti na což § 2 odst. 2 obecního zřízení ukládá obci kromě péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů též povinnost chránit při plnění jejích úkolů veřejný zájem, pak za ten je bez jakékoli pochybnosti možno označit i transparentnost činnosti samotné obce, tedy i jejího zastupitelstva.

Ta je však možná pouze za poskytnutí nejvyššího možného informačního standardu veřejnosti, např. právě v souvislosti s působením zastupitelstva obce, byť by mělo jít o údaje jinak z kategorie osobních. Typicky o zájemcích o obecní majetek, uchazečích o veřejné zakázky, popřípadě o těch, kteří z obecního majetku obdrželi nějaký prospěch, a v neposlední řadě i o průvodní zaznamenávání osob, které navštíví zasedání zastupitelstva obce, neboť jinak nelze uloženým povinností dostát.

Stát má samozřejmě právo zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, tedy i obcí, nicméně se tak může podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky dít výlučně za splnění dvou podmínek, a sice vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Zdánlivě jsou pak tyto podmínky splněny, když se stát, zde konkrétně ÚOOÚ, standardně odvolává na zákon o ochraně osobních údajů a postupuje přitom podle svých slov zcela v mezích zákonných procesních oprávnění.

Při bližším náhledu ovšem zjistíme, že, byť i formálně možná zákonný, procesní postup státu prostřednictvím ÚOOÚ nereflektuje, a pokud už ano, pak s jednostranným důrazem na ochranu osobních údajů, právě onu vyšší, ústavní, úroveň právního posouzení věci.

Jinak řečeno, obecné požadavky ÚOOÚ směrem k anonymizaci záznamů ze zasedání zastupitelstva s odkazem na ochranu osobních údajů a případný sankční zásah ÚOOÚ zde nevedou k ničemu jinému, než podstatnému ztížení podmínek pro průhledné naplňování základního poslání obcí, tedy péče o veřejné záležitosti.

Právě zde se potom již otevírá prostor pro ctěného strážce ústavnosti, který by měl jako autoritativní interpret ústavních norem k návrhu oprávněného subjektu jasně sdělit, zda takový postup státu je z hlediska ústavního pořádku přijatelný či nikoli.

²⁶ Např. Mikule, V. In Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 64.

IV. Ústavně právní závěry

Na základě všeho výše uvedeného si dovoluji shrnout své osobní, samozřejmě korektní polemice a věcné kritice zcela otevřené, ústavně právní závěry, v rámci nichž jsem přesvědčen, že

a) je zcela v souladu s ústavním pořádkem postup obce, která za účelem informování veřejnosti provádí zvukový či zvukově obrazový přímý přenos ze zasedání svého zastupitelstva,

b) je zcela v souladu s ústavním pořádkem též pořizování záznamu, ať z takového přímého přenosu nebo samostatně, a jeho následné úplné a neupravené zpřístupňování veřejnosti např. formou archívu na internetových stránkách obce,

c) je zásahem do ústavně zaručeného práva na informace postup ÚOOÚ, pokud obecně označuje jednání obce sub b) za vadné s odkazem na ochranu osobních údajů, neboť právo na informace a veřejný zájem na transparentnosti činnosti zastupitelstva obce zde v zásadě převažují a opačný postup, pokud už vůbec, lze akceptovat jen ve skutečně zcela výjimečných případech²⁷,

d) bylo by zásahem do ústavně zaručeného práva na informace, kdyby byl vyslyšen návrh ÚOOÚ a úplné a neupravené záznamy z jednání zastupitelstva by byly zpřístupňovány pouze občanům obce, respektive osobám jim na roveň postaveným, kupříkladu na základě tzv. přístupových práv.

Tyto závěry plynou z mého nejhlubšího přesvědčení, že uvádění osobních údajů v souvislosti se zasedáním zastupitelstva obce představuje *conditio sine qua non* nejen z pohledu samotných subjektů osobních údajů, které v nutném rozsahu podle míry účasti na veřejném životě musejí odkrýt své soukromí, nýbrž rovněž z pohledu práva veřejnosti na informace, když bez těchto údajů je často prakticky nemožné provádět účinnou kontrolu činnosti zastupitelstva.

To je samozřejmě představitelné jen za současného zakotvení takové právní úpravy, která zajistí ochranu před zneužitím takto přístupných údajů, což je významným úkolem zákonodárce a ještě předtím otázkou svědomí a odpovědnosti konkrétních osob, které zneužijí právo na informace či navazující svobodu projevu.

Takových případů však v praxi jistě nebude tolik, aby bylo třeba a priori provádět výše odmítnutá cenurní opatření poškozující většinu slušných obyvatel našeho státu, popřípadě selektovat společnost v přístupu k informacím podle toho, zda konkrétní jednotlivci

²⁷ Opět nicméně podotýkám, že by mohlo jít snad jen o záběry na osobu stíženou zdravotní příhodou či dehonestující zachycení fyzické abnormality a podobně, popřípadě o údaje nijak nesouvisející se záležitostí veřejného zájmu či natolik intimní, že by zde skutečně byl upozaděn i jinak relevantní zájem popsaný v tomto článku.

(ne)tvoří součást té které obce, popřípadě nespádají do některé z jinak privilegovaných skupin.

V. Autorská poznámka

Účelem tohoto článku bylo především z pohledu ústavního práva kriticky zhodnotit dosavadní letitou, troufnu si říci ustálenou, praxi ÚOOÚ v oblasti hodnocení (ne)připustnosti pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce a jejich sdělování veřejnosti právě např. prostřednictvím internetu. Přes drobné názorové posuny zůstával postoj ÚOOÚ v zásadě převážně negativní, jak plyne mimo jiné ze zdrojů řádně citovaných v předešlém textu.

Po odevzdání tohoto článku dne 31. května 2013 k recenznímu řízení však zveřejnil ÚOOÚ dne 18. června 2013 na svých webových stránkách poměrně zásadní stanovisko č. 2/2013²⁸ právě k tématu pojednávanému v tomto článku (dále v textu jen „stanovisko 2/2013“), jímž ÚOOÚ do značné míry popřel či alespoň výrazně relativizoval své dřívější postoje²⁹. Tím zároveň poněkud ztratila předkládaná kritika na aktuálnosti, nicméně nebylo v mých možnostech tento fakt jakkoli ovlivnit.

Jelikož se navíc obsah stanoviska 2/2013 v některých obsahových částech prakticky kryje s některými mými návrhy řešení vyslovenými v tomto článku, mohlo by to u ctěného čtenáře vést k dojmu, že jsem ze stanoviska 2/2013 čerpal, aniž jsem jej uvedl jako zdroj informací.

K tomuto považuji za nezbytné na svoji profesní, akademickou i autorskou čest prohlásit, že s existencí a samotným obsahem stanoviska 2/2013, navíc jednoznačně vypracovaného a zveřejněného po odevzdání tohoto článku k recenznímu řízení, jsem se seznámil až v červenci 2013. Tím je zcela vyloučeno, aby byl vyvolán byť jen matný pocit profesně, akademicky či autorskoprávně nestandardního jednání z mojí strany. Dovolím si však přesto s povděkem kvitovat přehodnocení právního názoru ÚOOÚ se zdůrazněním skutečnosti, že dílčí, i přes stanovisko 2/2013 přetrvávající, sporné otázky³⁰ se mohou stát předmětem další odborné debaty.

²⁸ Stanovisko k dispozici na http://www.uouu.cz/files/stanovisko_2013_2.pdf [citováno 15. července 2013]. K datu publikace si dovoluji podotknout, že vycházím z data uvedeného u odkazu na toto stanovisko, tedy 18. června 2013, samotné stanovisko pak nese obecné označení „červen 2013“.

²⁹ Příkladem zde Úřad pro ochranu osobních údajů nově označil informování veřejnosti coby účel pořizování záznamu a jeho zveřejnění na internetových stránkách obce za legální a legitimní, začal co do míry ochrany důsledně rozlišovat mezi jednotlivými osobami, zejména mezi aktivní a pasivní veřejností a podobně.

³⁰ Příkladem názor Úřadu pro ochranu osobních údajů na možnou délku zpřístupňování záznamu ze zasedání zastupitelstva veřejnosti, kde se podle něj sice „jeví jako nejvhodnější doba cca jednoho funkčního období zastupitelstva“, nicméně

Summary

The public administration in the Czech Republic, it means also the boards of representatives on various levels, try to be step by step more modern and open, which is connected with the necessity to inform the widest public about its activity. One of the ways, within the framework of right for informations, is to present to everyone the work of elected representatives by broad-

z opatrnosti dodává, že s ohledem na účel, tedy informování veřejnosti, lze akceptovat i dobu delší.

casting of their session and especially later by the possibility to watch the recording of such a session.

However, it brings a danger of interference with other rights, for example with protection of privacy, particularly in the form of personal data.

This contribution deals also from constitutional point of view with the conflict of these two values, on the one side right for informations and on the other side protection of personal data, in the connection with the recordings.