

Nová právní úprava ochrany osobních údajů a některé její souvislosti a problémy ve veřejné správě

Soňa Skulová*

1. ÚVODEM K NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Probíhající proces reformy veřejné správy, chápaný v širokém pojetí a dotýkající se vedle organizační restrukturalizace také podstatných záležitostí v obsahu a pojetí výkonu činností veřejné správy¹, zaznamenal v loňském roce další významný posun. Přinesl jej zákon, který nemíří pouze do sféry veřejné správy, resp. moci výkoné, a není zaměřen na přesně vymezený okruh subjektů nebo činností. Jde naopak o úpravu průřezovou, prostupující sférou soukromou i veřejnou, a to do té míry, do jaké jednotlivé jejich subjekty nakládají s určitým druhem informací, kterými jsou osobní údaje.

Nový zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. (dále jen „ZOOU“) je již v pořadí druhým předpisem, zaměřujícím se na předmětnou problematiku. Záběr předchodí úpravy z počátku devadesátých let² byl však užší, neboť se vztahoval pouze na osobní údaje, které byly součástí informačních systémů, a jeho úprava již neodpovídala potřebám ochrany osobních údajů, ani standardům komunitárního práva, přičemž chybělo zejména zakotvení soustavné dozorové činnosti nad touto oblastí. Uvedený zákon byl novou právní úpravou zrušen a nadále je nutno se řídit pouze novou právní úpravou.

Ne zcela neočekávaně, a pro naše novější právní

předpisy nikoliv nepříznivě, stačil již zákon projít novelizací, a to zákonem č. 177/2001 Sb., která znamená určitý posun či konkretizaci ve vymezení rozsahu působnosti zákona, úpravy povinností a oprávnění před zahájením a při zpracování osobních údajů, a také v postavení a pravomocech Úřadu pro ochranu osobních údajů. Novela řeší některé formulační nepřesnosti původního znění zákona, ovšem sama některé takové problémy zakládá, jak bude dále zmíněno. Účinná je ode dne vyhlášení, t.j. 31. května 2001.

Východisky pro zpracování platné právní úpravy ochrany osobních údajů byly Listina základních práv a svobod, Směrnice č. 95/46/EC Evropského parlamentu a Rady z roku 1995 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke zpracování osobních dat a o volném pohybu těchto dat a Úmluva č. 108 Rady Evropy na ochranu osob ve vztahu k automatizovanému zpracování dat z roku 1981³. Legislativa o ochraně osobních dat je součástí primárního práva podle Amsterdamské smlouvy.

Účinnost ZOOU byla obecně stanovena ke dni 1. června 2000. V některých ustanoveních (týkajících se tzv. oznamovací povinnosti) byla stanovena ke dni 1. prosince 2000. Z praktického hlediska je pak významné, že § 47 odst. 2 obsahující opatření pro přechodné období stanoví, že zpracování osobních údajů prováděné před účinností zákona je nutno uvést do souladu s jeho úpravou do 31. prosince 2001⁴. Na

* JUDr. Soňa Skulová, Dr., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Více např. in SKULOVÁ, S.: K postupu reformy veřejné správy v České republice, *Časopis pro právní vědu a praxi* č. II./2000, str. 159–165.

² Zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech.

³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Pramen: www.psp.cz.

⁴ V původním znění zákona byla tato lhůta stanovena do 1 roku od účinnosti zákona, což znamenalo do 31. 5. 2001.

zpracování osobních údajů zahájené po uvedeném dni účinnosti zákona je od počátku nutno plně vztáhnout pravidla stanovená ZOOU.

ZOOU klade oprávněně zvýšené nároky na všechny, kdo nakládají s osobními údaji, a vyžaduje změnu v přístupu k osobním údajům jako specifické hodnotě, která představuje jednu ze stránek osobnosti každého člověka a jako taková je chráněna ústavními předpisy. Jde především o nedotknutelnost soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny), právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a na ochranu jména (čl. 10 odst. 1 Listiny), a pro oblast nakládání s osobními údaji konkrétněji právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny).

Ochrana osobnosti již tradičně spadá do sféry občanského práva, a v tomto ohledu nový ZOOU použitím úpravy obsažené v občanském zákoníku⁵ nevyklučuje. Ochrana osobním údajům pohybuje se ve sféře veřejné správy poskytuje také trestní zákon, který byl v příslušném ustanovení ZOOU novelizován, resp. rozšířen a zpřísněn.⁶ Při pojednání o ochraně osobních údajů ve veřejné správě nelze nezmínit také v různých právních předpisech zakotvenou povinnost mlčenlivosti⁷.

Vedle uvedených režimů ochrany osobních údajů přináší ZOOU další režim, a to založený zejména na úpravě povinností při zpracování osobních údajů a na dozorové a sankční činnosti nově zřízeného Úřadu pro ochranu osobních údajů. ZOOU také poprvé výslovně řeší problematiku předávání osobních údajů do jiných států, a rovněž pro tuto oblast zakládá rozhodovací a kontrolní pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů⁸.

Ve vztahu k úpravě obsažené v ZOOU je vhodné zdůraznit samo jeho zaměření a název – jde o zákon o ochraně osobních údajů. Nejde tedy jen o prosté řešení otázky, zda poskytovat či neposkytovat určitý druh informací. Osobní údaje mají být přímo chráněny. Vezmeme-li v úvahu, jak široká je věcná i osobní

působnost ZOOU, důsledné uvědomění si a internalizace principu ochrany osobních údajů vskutku vyžaduje změnu přístupu k osobním údajům, a to ze strany všech, kdo s nimi nakládají, i samotných jejich nositelů (v dikci ZOOU „subjektů údajů“).

2. ROZSAH PŮSOBNOSTI ZÁKONA A JEHO ZÁKLADNÍ POJMY

Rozsah své věcné a osobní působnosti stanoví ZOOU tak, že se vztahuje na osobní údaje, které zpracovávají státní orgány (které obecně nerozlišuje), orgány územní samosprávy, jiné orgány veřejné moci, jakož i fyzické a právnické osoby. ZOOU je obecnou úpravou ochrany osobních údajů. Citované ustanovení řeší vztah ZOOU ke speciálním úpravám nakládání s osobními údaji založením své subsidiarity, což znamená, že se vztahuje na osobní údaje, které zpracovávají shora uvedené subjekty, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, nebo pokud přímo v ZOOU není stanoveno jinak⁹.

Speciální úprava obsažená ve zvláštním zákoně by se měla uplatnit pouze tam, kde vskutku jde o osobní údaje, resp. jejich ochranu, nikoliv pouze o obecnou právní úpravu výkonu různých druhů činností, resp. působností, která otázku osobních údajů, resp. jejich ochrany neřeší a neobsahuje příslušná ustanovení¹⁰. Takový právní předpis nemůže nahradit *lex specialis* pro úpravu ochrany osobních údajů, tedy ZOOU, který je pak nutno na předmětné záležitosti aplikovat.

ZOOU stanoví svou působnost na *veškeré zpracování osobních údajů*, ať už automatizovanou formou nebo jinými prostředky. Pod jeho režim nespadá pouze takové zpracování, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu, a dále nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud tyto údaje nejsou dále zpracovány¹¹. Pro konkrétní posouzení, zda jde o „nahodilost“, může posloužit v zákoně postavený její opak – „systematičnost“, která je použita při definování pojmů zpracování a shromažďování osobních údajů.

Novelou bylo z režimu ZOOU vyřazeno nahodilé

⁵ Viz zejm. §§ 11 až 16 OZ.

⁶ Novelizovaný § 178 trestního zákona nyní zní: „Kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné správy, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem.“ – proložené jsou uvedena doplněná, resp. zpřísněná ustanovení.

⁷ Včetně obecně stanovené povinnosti mlčenlivosti pro zaměstnance orgánů státní správy a dalších veřejných úřadů a institucí – viz § 73 odst. 2 písm. b) zákoníku práce. K úpravám povinnosti mlčenlivosti blíže viz in MATES. P.: Osobní údaje a ochrana osobnosti, Občanské právo č. 5/94, nebo od téhož autora: Ochrana osobních údajů v českém právu, DHK č. 10/99.

⁸ Vice in § 27 ZOOU.

⁹ Srov. § 3 odst. 1.

¹⁰ Popsaná situace se vyskytuje zejména u starších právních úprav, kdy odlišnost úrovně přístupu k osobním údajům v době jejich přijetí se promítá nejen do zmíněné absence ustanovení řešících ochranu osobních údajů, ale i do obtížně dosahované kompatibility se standardy vytvářenými ZOOU. Některé příklady z oblasti právní úpravy výkonu veřejné správy zmiňují v závěrečném oddíle. Určitý přehled pramenů práva vztahujících se v širším pohledu k ochraně osobních údajů podává J. VESELÝ v článku „Právní úprava ochrany osobních údajů v ČR“, in Právní rozhledy č. 3/97, ovšem podle tehdejšího právního stavu.

¹¹ § 3 odst. 3 a 4.

shromažďování osobních údajů v rozsahu nezbytném pro výkon nezávislého povolání, které není živností ani jiným podnikáním podle zvláštního zákona, které stanoví povinnost mlčenlivosti, s příkladným odkazem na zákon o advokacii, zákon o notářích a jejich činnosti, zákon o patentových zástupcích, zákon o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, zákon o auditorech, zákon o znalcích a tlumočnících.

Zpracování osobních údajů zákon definuje¹² velmi široce, neboť pod tento pojem zařazuje jakoukoliv operaci nebo soustavu operací, které příslušné subjekty systematicky provádějí s osobními údaji. Uvádí také příkladný, i když značně obsáhlý výčet těchto operací. Je to zejména: shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, zveřejňování, používání, úprava, pozměňování, vyhledávání, šíření, kombinování, uchovávání, blokování, likvidace. Je jím i provozování informačních systémů nakládajících s osobními údaji v díkci dosavadních předpisů¹³.

ZOOU pak ještě blíže specifikuje některé z uvedených způsobů zpracování osobních údajů. Důležitá je to zejména ve vztahu ke *shromažďování* osobních údajů, kterým je systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžité nebo pozdější zpracování¹⁴. Jak jsme již uvedli, na nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud nejsou dále zpracovávány, se zákon nevztahuje. Ve vztahu k činnosti veřejné správy může jít např. o situaci, kdy ve svém podání ke právnímu orgánu účastník uvede některý osobní údaj, ať už ke své osobě nebo jiné fyzické osobě, toto podání je založeno do spisu, avšak předmětný osobní údaj není v dané věci relevantní a není nijak dále zpracováván¹⁵.

ZOOU vylučuje své použití pro některé specifické činnosti nebo subjekty. Některá významná pravidla pro nakládání s osobními údaji, týkající se zejména povinností při zpracování tzv. citlivých údajů, oznamovací a informační povinností a předávání osobních údajů do jiných států, se nepoužijí pro činnost stanovených složek, resp. při některých jejich činnostech, a to zpravodajských služeb, Policie ČR při odhalování trestné činnosti, Ministerstva financí v rám-

ci finančně-analytické činnosti podle zákona upravujícího opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, Národního bezpečnostního úřadu při provádění tzv. bezpečnostních prověrek a Ministerstva vnitra při vydávání lustračních osvědčení, krycích dokladů a při činnosti útvaru inspekce ministra vnitra.

Výslovně pak ZOOU odkazuje na zvláštní právní úpravy v případě zpracování osobních údajů pro účely statistické a archivnictví¹⁶.

Zatím jsme se jen letmo dotkli vymezení klíčového pojmu *osobní údaj*. Tím je ve smyslu zákona jakýkoliv údaj, týkající se určeného nebo určitého *subjektu údajů* (tedy fyzické osoby, k níž se osobní údaj vztahuje)¹⁷. Za určený nebo určitelný se subjekt údajů považuje tehdy, jestliže na základě jednoho či více osobních údajů lze přímo nebo nepřímo zjistit jeho totožnost¹⁸. Může tedy vskutku jít o jakýkoliv údaj, který sám o sobě nebo společně s jinými údaji může vést k určení identity. Důvodová zpráva uvádí jako příklad takového údaje fotografii, ale může to být jakýkoliv údaj, vztahující se ke konkrétní fyzické osobě, který může vést k určení její totožnosti.

Uvedené vymezení osobního údaje však neplatí bezvýjimečně, neboť v souladu s požadavkem racionality a evropskými předpisy se ani v našem zákoně za osobní nepovažuje takový údaj, pokud ke zjištění identity je třeba nepřiměřeného množství času, úsilí nebo materiálních prostředků, což bude samozřejmě nutno posuzovat vždy pro konkrétní případ.

V rámci kategorie osobních údajů je speciálně definována skupina tzv. *citlivých údajů*¹⁹, pro které platí určitý zvláštní režim zpracování a zvýšená ochrana, k čemuž se ještě vrátíme. V taxativním výčtu zákon stanoví, že do této kategorie náleží osobní údaje vypovídající o národnostím, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, o náboženství a filozofickém přesvědčení, trestné činnosti²⁰, zdravotním stavu a sexuálním životě.

Vedle subjektu údajů hrají při zpracování osobních údajů důležitou úlohu správce a zpracovatel. *Správce* je každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpoví-

¹² § 4 písm. e).

¹³ § 42.

¹⁴ § 4 písm. f).

¹⁵ Situace by se však změnila, pokud by se s údajem začalo jakýmkoliv způsobem *systematicky* pracovat, tedy byl by např. za jakýmkoliv účelem zjištěn (tedy bylo by zaznamenáno, že je ve spise uchovávan, což v díkci ZOOU znamená udržování údajů v takové podobě, která je umožňuje dále zpracovávat – § 4 písm. g), nebo posouzen, nebo zařazen do určité statistiky, nebo jinak použit, tedy v díkci zákon by začal být *zpracováván*. Nešlo by již o jeho nahodilé „vyskytnutí se“ ve spise. Tehdy by již bylo nutno postupovat v režimu ZOOU.

¹⁶ § 3 odst. 5. Jde o zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 158/1999 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001 a zákon č. 97/1974 Sb., o archivnictví, v znění z.č. 343/1992 Sb.

¹⁷ § 4 písm. d).

¹⁸ § 4 písm. a).

¹⁹ § 4 písm. b).

²⁰ Citlivým údajem tedy není osobní údaj vypovídající o správních deliktech, včetně přestupků, jichž se subjekt údajů dopustil.

dá za ně²¹. Státním a jiným orgánům stanoví zákon, jak mají osobní údaje zpracovávat. Soukromé subjekty mohou osobní údaje zpracovávat, jen pokud to zákon nezakazuje.²²

Pouze zpracováním osobních údajů, nikoliv již určením účelů a prostředků zpracování, může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Tak může být např. určitému státnímu nebo jinému orgánu zákonem stanoveno, že zpracování osobních údajů provádí přímo správce, a nemůže jím pověřit jiný subjekt. *Zpracovatelem*²³ je pak každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje. Požití výrazů „zmocnit“ a „pověřit“ má sloužit odlišení případů, kdy je správcem orgán veřejné moci, u kterého jde o zmocnění, a kdy jde o pověření správcem jako soukromým subjektem.

Pokud zmocnění ke zpracování nevyplývá z právního předpisu, může správce se zpracovatelem uzavřít smlouvu o zpracování osobních údajů. Smlouva musí mít písemnou formu, jinak je neplatná. ZOOU uvádí podstatné náležitosti smlouvy, k nimž jsou pod sankcí neplatnosti smlouvy řazeny dostatečné záruky o technickém a organizačním zabezpečení ochrany osobních údajů u zpracovatele. Pokud zpracovatel zjistí, že správce porušuje povinnosti stanovené ZOOU, je povinen jej na tuto skutečnost neprodleně upozornit a ukončit zpracování osobních údajů, jinak za škodu, která by takto event. vznikla subjektu údajů, odpovídá společně a nerozdílně se správcem.²⁴

3. HLAVNÍ ZÁSADY OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ PODLE ZÁKONA

Podstatná část zákona je věnována úpravě zejména povinností správce, zpracovatele a dalších osob při zpracování osobních údajů, ale také ochraně práv subjektu údajů. ZOOU vytváří určitý relativně ucelený systém pravidel nakládání s osobními údaji, která jsou do značné míry vzájemně provázána, resp. na sebe navazují. Vzhledem k významu těchto pravidel, jakož i průřezovosti upravované materie, která prolíná téměř všemi způsoby nakládání s osobními údaji, a to ze strany všech možných druhů subjektů (pouze s výjimkami založenými zákonem), je možno hovořit přímo o *zásadách nakládání s osobními údaji*.

Význam těchto zásad pro aplikační praxi vyniká zvláště v kontextu platných právních úprav, které,

jak jsem již zmínila, jdou někdy obtížně „dohromady“ s úpravou obsaženou v ZOOU. Uvedené zásady je za takto složité právní situace nutno vždy respektovat. Obecně pak tyto zásady slouží jako určitý základ, resp. osnova pro řešení otázek, které se v konkrétních situacích při nakládání s osobními údaji vyskytnou.

V této stati se zaměřím zejména na nosné zásady, na kterých je ZOOU postaven a jejichž uplatnění bude klást vysoké nároky na všechny správce a zpracovatele osobních údajů, a vyžadovat od nich aktivní přístup k naplňování zákona. V návaznosti na ně upozorním na další zásady, na které je nutno při práci s osobními údaji brát na zřetel. Pro všechny zásady ochrany osobních údajů podle ZOOU pak platí další společná zásada, a to zásada jejich *trvalosti* nebo *průběžnosti*, tedy povinnosti průběžně porovnávat zpracování osobních údajů s principy – zásadami stanovenými zákonem.

Prvotní zásadou, která reprezentuje vztah nositele – subjektu údajů a údajů, které se k němu vztahují, jakož i osobní údaje jako hodnotu, s níž přísluší disponovat především právě jejich nositeli, je *souhlas subjektu údajů*. Správce může zpracovávat osobní údaje pouze s tímto souhlasem²⁵. Výjimky, tedy případy, kdy lze údaje zpracovávat bez souhlasu subjektu údajů, stanoví ZOOU.

Jsou to v první řadě (a pro veřejnou správu nejčastěji) případy, kdy se provádí zpracování stanovené zvláštním zákonem nebo nutně pro plnění povinností stanovených zvláštním zákonem. V poznámce pod čarou jsou uvedeny některé příklady, např. zákon o státní správě a samosprávě ve školství nebo zákon o vysokých školách, ale jde o celou řadu různých zákonů upravujících výkon veřejné správy. Avšak i když jsou osobní údaje zpracovávány za uvedených podmínek, je nutno dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.

Další výjimkou z principu souhlasu jsou případy, kdy zpracování je nezbytné pro to, aby subjekt údajů mohl vstoupit do jednání o smluvním vztahu nebo aby plnil ujednání smlouvy uzavřené se správcem údajů. Tyto případy mohou relativně často nastávat v oblasti samosprávy, když např. obce a kraje připravují a projednávají uzavření smluvních vztahů týkajících se jejich majetku, kdy příslušné zákony o obcích a o krajích stanoví závazný postup projednávání těchto otázek v orgánech obce a kraje, včetně pořizování zápisů z jednání příslušných orgánů²⁶.

Pokud je to nezbytné třeba pro ochranu důležitých zájmů subjektu údajů, není rovněž nutno disponovat

²¹ § 4 písm. j). Odpovědností se v tomto ustanovení myslí odpovědnost za zpracování osobních údajů. Odpovědnost za dodržování povinností stanovených ZOOU je však stanovena jak pro správce, tak pro zpracovatele, a event. pro další osoby, např. ty, které provádějí činnosti při zpracování osobních údajů pro správce nebo zpracovatele na základě smlouvy.

²² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona.

²³ § 4 písm. k).

²⁴ Viz §§ 6 a 8.

²⁵ Viz § 5 odst. 2.

²⁶ Srov. zejm. § 85 a § 95 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 36 a § 43 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

se souhlasem údajů, avšak pouze v případě momentální potřeby. Souhlas je pak nutno získat bez zbytečného odkladu. Pokud dodatečný souhlas není dán, musí se zpracování ukončit a údaje je nutno zlikvidovat – tedy dostát obecné zásadě zákona.

Poněkud složitější situace může nastat u tzv. zveřejněných osobních údajů²⁷, pokud jsou však zveřejněny oprávněně²⁸. Pak je lze zpracovávat bez souhlasu. Problém může činit posouzení oprávněnosti zveřejnění. K jejímu řešení je nutno vzít v úvahu připomínku ZOOU, že v uvedeném případě není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.

Stejně kritérium je nutno ctít i při uplatnění další výjimky z principu souhlasu, a to tehdy, kdy je zpracování nezbytné pro ochranu práv správce údajů. V tomto případě je však správce povinen informovat subjekt údajů bez zbytečného odkladu o tomto svém postupu²⁹.

Podle nově zařazeného ustanovení ZOOU (§ 5 odst. 2 písm. f) není dále nutné mít souhlas subjektu údajů, pokud je zpracování nezbytné pro výkon oprávněné činnosti politických stran, politických hnutí, občanských sdružení, odborových organizací, církví nebo náboženských společností.

Ze zákona (ZOOU) lze osobní údaje zpracovávat bez souhlasu pro účely statistické nebo vědecké, kdy je však nutno osobní údaje anonymizovat³⁰, jakmile je to možné.

Ze souhlasu ke zpracování osobních údajů musí být patrné, v jakém rozsahu je poskytován, komu a k jakému účelu, na jaké období a kdo jej poskytuje. Zákon zde nepožaduje výslovný souhlas, jak je tomu u níže uvedených citlivých údajů, proto postačuje např. vyplnění a podepsání formuláře, přihlášky, dotazníku, apod., ovšem za předpokladu, že jsou splněny ostatní podmínky stanovené ZOOU³¹. Souhlas může být kdykoliv odvolán. Souhlas musí správce prokázat (před novelou „uschovat“) po dobu zpracování osobních údajů, pokud se subjekt údajů se správcem výslovně nedohodne jinak.

Náročnější podmínky jsou stanoveny u tzv. citli-

vých údajů, které je možné zpracovávat pouze v zákonem taxativně stanovených případech³². Je to buď za situace, kdy subjekt údajů dal ke zpracování *výslovný souhlas*, který musí mít stejné jako shora uvedené náležitosti, ovšem s tím, že souhlas musí být podepsán. Dále je možno citlivé údaje zpracovávat, pokud je to nezbytné v zájmu zachování života nebo zdraví subjektu údajů nebo jiné osoby nebo odvrácení bezprostředního závažného nebezpečí hrozícího jejich majetku, pokud není možno souhlas získat, jedná se o poskytování zdravotní péče a o jiné posuzování zdravotního stavu podle zvláštních zákonů (zejména pro účely sociálního zabezpečení), nebo stanoví-li tak zvláštní zákon.

Pokud jde o zásadu souhlasu, je opačný princip uplatněn u zpracování osobních údajů pro komerční účely, tedy v dikci zákona za účelem nabízení obchodu a služeb subjektu údajů³³, kdy lze pro tyto účely použít pouze jméno, příjmení a adresu subjektu údajů, pokud byly získány stanoveným způsobem. Pokud s tím subjekt údajů nesouhlasí, musí písemně vyslovit svůj nesouhlas. Pro event. přiřazování dalších údajů je pak už nutno získat souhlas subjektu údajů. Novela ZOOU řeší podrobně otázky možnosti předání osobních údajů takto zpracovávaných jinému správci³⁴.

Na zásadu souhlasu subjektu údajů logicky navazuje *zásada minimalizace zpracování osobních údajů a jejich zpracování pouze v souladu s účelem*, k němuž byly shromážděny. Jde o minimalizaci z hlediska rozsahu osobních údajů, neboť lze shromažďovat osobní údaje odpovídající stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro jeho naplnění³⁵, jakož i z hlediska časového, neboť jakmile účel zpracování pomine, je nutno provést likvidaci osobních údajů³⁶. Pouze zvláštní zákony stanoví výjimky pro uchovávání osobních údajů pro účely archivnictví a uplatňování práv v řízeních občanskosoudním, trestním a správním.

Se zásadou minimalizace je svázána rovněž *zásada zákazu sdružování osobních údajů*, která zakazuje sdružovat osobní údaje, které byly získány k rozdílným účelům, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak³⁷. Tedy ani různé databáze osobních údajů, které jako jednotlivé byly vytvořeny zcela legálním způsobem a odpoví-

²⁷ Což jsou v dikci zákona (§ 4 písm. l) údaje zpřístupněné zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást veřejného seznamu. Důvodová zpráva uvádí jako nejčastější příklady údaje zveřejněné tiskem, televizí, Internetem a jinými masovými médii a dále jako součást veřejně přístupných seznamů (obchodní rejstřík, letecký rejstřík), avšak může se tak stát i jako součást různých seznamů vydávaných pro komerční účely, ale také sdělení na veřejné schůzi.

²⁸ Např. podle tiskového zákona č. 46/2000 Sb., v platném znění.

²⁹ § 11 odst. 8.

³⁰ Anonymním údajem je takový údaj, který buď v původním tvaru nebo po provedení zpracování nelze vztáhnout k určenému nebo určitelnému subjektu údajů (§ 4 písm. c).

³¹ Z vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů zveřejněného na internetových stránkách Úřadu, rubrika „často pokládané dotazy – obecně“.

³² Srov. § 9.

³³ § 5 odst. 6.

³⁴ Srov. nově zařazené odst. 7 až 10 v § 5.

³⁵ § 5 odst. 1 písm. d) a f).

³⁶ § 20 odst. 1.

³⁷ § 5 odst. 1 písm. h.

dají podmínkám ZOOU, nelze propojovat, pokud k tomu není výslovně zákonně zmocnění. Tento požadavek je zdůrazňován ve více předpisech komunitárního práva. Vytváření propojených databází velmi zvyšuje účinnost potenciálního zneužití osobních údajů.

Pokud je řeč o otázkách databází a jejich obsahu, a obecněji rozsahu, kvality a věrohodnosti zpracovávaných údajů, je nutno zmínit další skupinku zásad, a to *zásadu nutnosti určit účel, prostředky a způsob zpracování osobních údajů*³⁸, což je povinností správce (kterou někdy, zvláště ve veřejné sféře, naplňuje na základě příslušných zákonných ustanovení), dále *zásadu zpracovávat pouze pravdivé a přesné osobní údaje*, která znamená také povinnost ověřovat tuto pravdivost a přesnost, a odpovídajícím způsobem (blokováním, opravou, doplněním, a event. i likvidací) reagovat na zjištění, že údaje nesplňují uvedená kritéria. K tomu přispívá také stanovení zákazu vydat rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo učinit jiný úkon na základě výlučně automatizovaného zpracování osobních údajů bez ověření, ledaže by rozhodnutí nebo úkon byly učiněny ve prospěch subjektu údajů³⁹.

Další nosnou zásadou, kladoucí nároky na správce, je *zásada informování subjektu údajů*⁴⁰. Správce je před zahájením zpracování povinen subjekt údajů řádně a včas písemně informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem je bude zpracovávat a komu mohou být zpřístupněny či komu jsou údaje určeny, ovšem nejsou-li tyto informace již subjektu údajů známy. Správce však nemusí splnit uvedenou informační povinnost, jsou-li tyto informace součástí poučení podle právního předpisu.

Subjekt údajů musí být také od správce poučen, zda je povinen údaje poskytnout, a pod jakou sankcí, kdy je oprávněn poskytnutí údajů odmítnout, nebo zda je poskytnutí dobrovolné.

Shora uvedené informační povinnosti správce nemá, pokud mu zpracování osobních údajů ukládá zákon, nebo je takových údajů třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštních zákonů, nebo zpracovává osobní údaje výlučně pro účely statistické, vědecké nebo archivnictví, anebo tak stanoví zvláštní zákon (jako např. zákon o zpravodajských službách nebo zákon o Policii ČR). Okruh výjimek dále novela ZOOU rozšířila o případy, kdy správce zpracovává výlučně zveřejněné osobní údaje, nebo zpracovává osobní údaje se souhlasem subjektu údajů. Výjimka uvedená na posledním místě znamená zúžení rozsahu povinností správce, v tomto případě logickým a legitimním způsobem, neboť předpokládá, že pokud subjekt údajů již zákonem stanoveným způsobem poskytl souhlas

ke zpracování osobních údajů, je mu skutečnost zpracování jeho osobních údajů známa a nemusí o ní být ještě informován.

Jednou za kalendářní rok bezplatně, jinak kdykoliv za přiměřenou úhradu, máme právo se na základě písemné žádosti dovědět informace o osobních údajích o nás zpracovávaných.

S touto zásadou je spjata *zásada otevřenosti shromažďování osobních údajů*⁴¹ neboť je vyloučeno shromažďovat osobní údaje pod záminkou jiného účelu nebo jiné činnosti (pokud zvláštní zákon nestanoví jinak), než k jakým jsou skutečně shromažďovány. Uvažuje-li správce o (následném) využití informací k jiným – dalším účelům, než k jakým byly v intencích ZOOU, resp. zvláštního zákona shromážděny, musí postupovat podle zásad ZOOU, tedy jako by šlo o další, jiné zpracování osobních údajů.

Významnou a novou povinností je také povinnost vyjádřená v *zásadě oznamování zpracování osobních údajů Úřadu pro ochranu osobních údajů*⁴², kterou má každý, kdo hodlá zpracovávat osobní údaje. ZOOU stanoví přesný okruh skutečností, které je nutno Úřadu oznámit, a které svou povahou směřují k naplňování zásad nakládání s osobními údaji a umožňují kontrolní činnost Úřadu. Stejně tak je nutno Úřadu oznámit změnu zpracování, i ukončení zpracování. Není nutno oznamovat případy zpracování osobních údajů, které je správci uloženo zákonem, nebo kterých je třeba k uplatnění práv vyplývajících ze zvláštních zákonů, nebo které je součástí evidencí veřejně přístupných. Dále není podle novely nutno plnit tuto oznamovací povinnost při zpracování osobních údajů, prováděných politickými stranami, politickými hnutími, odborovými organizacemi, církvemi, náboženskými společnostmi, občanskými sdruženími, popř. jinými právníckými osobami nevýdělečné povahy, které sledují politické, filozofické, náboženské nebo odborové cíle, pokud zpracovávají osobní údaje o svých členech a tyto údaje slouží pro jejich vnitřní potřebu.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení oznámení sdělit, že oznámení registruje, nebo rozhodne, že zpracování nepovolí. Úřad může vyzvat k doplnění chybějících informací, nebo k doplnění oznámení o údaje odstraňující důvodnou obavu, že při zpracování údajů by mohlo dojít k porušení zákona, nebo v případě takové obavy může Úřad přímo provést šetření na místě samém. Po uplynutí lhůty stanovené k doplnění oznámení Úřad oznámení zaregistruje nebo vydá rozhodnutí o nepovolení zpracování. Jestliže Úřad do 30 dnů od doručení oznámení žádným z uvedených způsobů na oznámení nereaguje, má se za to, že oznámení bylo zaregistrováno.

³⁸ § 5 odst. 1 písm. a) a b).

³⁹ § 11 odst. 6.

⁴⁰ Srov. § 11 a 12.

⁴¹ § 5 odst. 1 písm. g).

⁴² „Oznamovací povinnost“ – srov. §§ 16 až 19.

Zbývá ještě doplnit dvě, zcela podstatné, zásady nakládání s osobními údaji podle ZOOU. Je to vnitřně strukturovaná *zásada ochrany práv subjektu údajů a jeho soukromého a osobního života*. K ústavní zásadě ochrany soukromého a osobního života se ZOOU opakovaně vrací⁴³. I při zcela zákonně podloženém zpracování osobních údajů je nutno této zásady dbát. Jejich uplatnění jako interpretačního pravidla při aplikaci norem upravujících nakládání s osobními údaji by mělo být obecně respektováno.

V § 10 ZOOU je koncentrovaně, a přitom s nejširším záběrem, stanoveno, že při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbají, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbají na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů⁴⁴.

Ochrana práv subjektu údajů se zákon věnuje samostatně⁴⁵. V úpravě ZOOU se prolíná, resp. na sebe *in eventum* navazuje, úprava soukromoprávní a veřejnoprávní. Pokud subjekt údajů zjistí, že došlo k porušení povinností stanovených ZOOU ze strany správce nebo zpracovatele, má právo obrátit se na Úřad se žádostí o přijetí opatření k nápravě, což představuje součást pravomoci Úřadu (k nim více v dalším oddíle), směřující však pouze k případům porušení povinností stanovených ZOOU. Úřad však není příslušný k řešení sporů mezi správci, resp. zpracovateli a subjekty údajů, míru poškození práv subjektů údajů a rozhodovat o jejich event. nárocích z toho plynoucích.

Subjekt údajů má však podle ZOOU právo požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdrželi jednání, kterým je porušován zákon, odstranili vzniklý stav, či poskytli na svoje náklady omluvu nebo jiné zadoštinění, aby provedli opravu nebo doplnění osobních údajů (pravdivost a přesnost), aby osobní údaje byly zablokovány nebo zlikvidovány, a dále zaplacení peněžité náhrady, jestliže bylo porušeno jeho právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst nebo právo na ochranu jména.⁴⁶

Odpovědnost je konstruována jako objektivní. Odpovědností se zproští ten, kdo prokáže, že porušení povinností nebylo možno zabránit ani při vynaložení všeskerého úsilí, které lze od něj požadovat. Ale i tehdy může subjekt údajů požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdrželi závadného jednání, odstranili závadný stav, provedli opravu doplnění, blokování nebo likvidaci údajů (ne však v těch případech, kdy

je zpracování povinně prováděno na základě zákona, nebo pokud by tím mohla být způsobena újma na právech třetích osob). Došlo-li k porušení povinností jak správcem, tak zpracovatelem, odpovídají společně a nerozdílně.

Pokud správce nebo zpracovatel způsobili subjektu údajů škodu, odpovídají za ni solidárně. V otázkách neupravených ZOOU se uplatní obecná úprava odpovědnosti za škodu, tj. občanskoprávní nebo obchodněprávní. Pro vykonavatele veřejné správy, pokud škoda vznikla při výkonu jejich veřejné moci, použije se úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁴⁷. Rozlišování oblastí činnosti, při které ke vzniku škody došlo, bude ve sféře veřejné správy významné zvláště u obcí a krajů, a to z pohledu, zda se jednalo o výkon veřejné moci či nikoliv (pokud by tomu tak nebylo, uplatnila se obecná úprava odpovědnosti za škodu), a v rámci výkonu veřejné moci zda šlo o samostatnou působnost nebo přenesenou působnost, u kterých je odpovědný subjekt stanoven odlišně.

Subjekt údajů má obdobná oprávnění také vůči zaměstnancům správce a zpracovatele, jakož i dalším osobám, které konají na základě smlouvy se správcem či zpracovatelem. Odpovědnost těchto osob je založena na principu zavinění, s možností exkulpace. V případě, že uvedené osoby neposkytnou subjektu údajů na svoje náklady omluvu nebo jiné zadoštinění nebo nezaplátí peněžitou náhradu, přechází tato povinnost na správce nebo zpracovatele.

Důležité rovněž je, že ustanovení upravující povinnosti při ochraně práv subjektů údajů se obdobně vztahují i na osoby, které shromáždily osobní údaje neoprávněně.

4. KONTROLNÍ A SANKČNÍ REŽIM ZÁKONA

ZOOU kromě úpravy vztahů mezi subjekty údajů a správci a zpracovateli (a event. dalšími osobami) vytvořil kontrolní, veřejnoprávní režim ochrany osobních údajů a zřídil příslušnou instituci ke kontrole nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a naplňováním zásad stanovených ZOOU.

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) není ani ústředním, ani „běžným“ správním orgánem.

⁴³ Srov. zejm. § 5 odst. 2 písm. d), e), odst. 3, § 10.

⁴⁴ K cit. ustanovení P. Mates uvádí, že: „...představuje obecnou interpretační klauzuli, kterou bude třeba použít vždy, vznikne-li nejasnost v otázce zpracování osobních údajů. Ochrana lidské důstojnosti a právo na zachování soukromí a osobního života mají přednost před případnými zájmy správce na zpracování osobních údajů.“ – in MATES, P.: Ochrana osobních údajů v českém právním řádu, Bulletin advokacie, č. 9/2000, str. 38.

⁴⁵ Viz § 21 až 26.

⁴⁶ Uplatněním těchto práv není vyloučena možnost domáhat se práva na ochranu osobnosti podle ustanovení občanského zákoníku. Jak dále praví důvodová zpráva, možnost domáhat se zaplacení peněžité náhrady přichází v úvahu, pokud by nebylo možno se této satisfakce domáhat podle obecných občanskoprávních předpisů.

⁴⁷ Zákon č. 82/1998 Sb.

Je to nezávislý orgán, který postupuje ve své činnosti nezávisle a řídí se pouze zákonem a jinými právními předpisy⁴⁸. Zřejmě s ohledem na povahu činnosti Úřadu byly mu novelou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů, a to v rozsahu stanoveném ZOOU a dále pro oblast elektronického podpisu v rozsahu podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, podle něhož je Úřad nově zmocněn vydávat prováděcí předpisy.

Pravomoci Úřadu pak nespočívají pouze v dozorové činnosti nad dodržování povinností stanovených ZOOU, ale zahrnují dále zejména vedení registru oznámení o zpracování osobních údajů, přijímání podnětů a stížností občanů na porušení ZOOU⁴⁹, zpracování a zveřejnění výroční zprávy o své činnosti, projednávání správních deliktů a ukládání pokut podle ZOOU, ale také poskytování konzultační činnosti v oblasti ochrany osobních údajů^{50, 51}.

Při výkonu dozoru ve formě kontroly postupuje Úřad podle zákona o státní kontrole⁵². ZOOU podrobně upravuje oprávnění kontrolujících, která jsou poměrně rozsáhlá⁵³, avšak vzhledem ke kontrolované činnosti a chráněným statkům nutná, a také jejich povinnosti⁵⁴. Kontrolní činnost Úřadu provádějí inspektoři, kteří zároveň řídí kontrolu, vypracovávají kontrolní protokol a provádějí další úkony, které souvisejí s činností Úřadu, a dále pověřeni zaměstnanci Úřadu. Kontrolujícímu je každý povinen v souvislosti s výkonem kontroly poskytnout potřebnou součinnost.

Za její neposkytnutí hrozí pořádková pokuta do výše 25 000 Kč, která může být uložena i opakovaně⁵⁵.

K pravomocem inspektora náleží uložení *opatření k nápravě*, a to tehdy, zjistí-li se kontrolou, že došlo k porušení povinností stanovených ZOOU. Opatření směřují k odstranění zjištěných nedostatků. Zároveň s uložením opatření se stanoví lhůta k odstranění nedostatků. Kontrolovaný je povinen ve stanovené lhůtě podat zprávu o přijatých opatřeních.⁵⁶

Na kontrolní pravomoc Úřadu navazuje pravomoc sankční. ZOOU upravuje jednak speciální skutkové podstaty přestupku, a to porušení povinností mlčenlivosti uložené podle ZOOU, s maximální výší pokuty do 50 000 Kč, a dále porušení jiné povinnosti stanovené ZOOU. Odpovědnou osobou je fyzická osoba, která je ke správci nebo zpracovateli v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo pro něj vykonává činnosti na základě dohody, nebo osoba, která v rámci plnění zákonem uložených oprávnění a povinností přichází do styku s osobními údaji správce nebo zpracovatele^{57, 58}.

ZOOU zakládá také odpovědnost správců a zpracovatelů za porušení povinností stanovených jim cit. zákonem⁵⁹. Jde o případ odpovědnosti za tzv. jiný správní delikt, u něhož je jednání postihováno bez ohledu na zavinění. Za takové porušení povinnosti, které není blíže specifikováno, bude uložena pokuta do výše 10 000 000 Kč. Pokud stejný subjekt do 1 roku od pravomocného uložení pokuty poruší opakovaně

⁴⁸ § 28 odst. 1. Nezávislost úřadu je pojištěna také způsobem ustanovování do funkce předsedy Úřadu a sedmi jeho inspektorů, které jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Senátu. Předseda je jmenován na dobu 5 let, a může být jmenován na 2 po sobě jdoucí období, a inspektoři na dobu 10 let, přičemž mohou být jmenováni opakovaně. ZOOU stanoví předpoklady pro jmenování do funkce předsedy Úřadu i inspektora (§§ 32 a 33).

⁴⁹ Kontrolní činnost Úřadu se provádí jednak na základě kontrolního plánu, který Úřad zpracuje, a dále na základě podnětů a stížností občanů. – srov. § 31.

⁵⁰ Stanoviska, reakce na dotazy a další informace zveřejňuje Úřad na svých internetových stránkách: www.uouu.cz.

⁵¹ Zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, byla dále Úřadu svěřena pravomoc udělovat a odnímat akreditaci akreditovaným poskytovatelům certifikačních služeb a dozor nad dodržováním povinností podle cit. zákona.

⁵² Zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ K oprávněním kontrolujících patří podle § 37 zákona např. oprávnění vstupovat do objektů, zařízení a provozů, a na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných správců a zpracovatelů a každého, kdo zpracovává osobní údaje (do obydlí pouze v případě, že tato slouží také k provozování podnikatelské činnosti), požadovat předložení originálních dokladů a dalších písemností, záznamy dat na paměťových médiích, výpisy a zdrojové kódy programů, požadovat na fyzických a právnických osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, pořídit kopie obsahu paměťových médií, obsahujících osobní údaje, požadovat podání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků, a další.

⁵⁴ Povinnosti kontrolujících jsou stanoveny v § 38, a to zejména ve vztahu k zajištění jejich nepodjatosti, mlčenlivosti, ochrany zajištěných dokladů, minimalizace zásahů do práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných a k řádnému průběhu kontroly, včetně sepsání kontrolního protokolu.

⁵⁵ § 45.

⁵⁶ § 40 odst. 1, odst. 3. Pokud je uložením opatření k nápravě likvidace osobních údajů, jsou do jejího provedení údaje blokovány. Proti tomuto opatření se lze bránit podáním námítky k předsedovi Úřadu, a proti jeho rozhodnutí podáním žaloby v režimu správního soudnictví. Do doby konečného rozhodnutí jsou údaje blokovány. – viz odst. 2 cit. ust.

⁵⁷ Viz § 44. Takto poměrně široké vymezení okruhu odpovědných osob může být zejména pro některé subjekty veřejné správy významné, neboť pod něj lze nepochybně podřadit např. členy různých orgánů obcí a krajů, např. i výborů, které jsou m.j. kontrolními orgány zastupitelstva a jejichž členové se při své kontrolní činnosti prováděné u stanovených orgánů a složek obce, resp. kraje mohou dostat do styku s osobními údaji (Srov. §§ 117 až 120 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), §§ 76 až 79 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)).

⁵⁸ Na tyto přestupky a řízení o nich se plně vztahuje úprava zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁵⁹ § 46 odst. 1 a 2.

povinnosti uložené mu ZOOU (nemusí tedy jít o tutéž povinnost), hrozí mu pokuta do výše 20 000 000 Kč. Novelou byla doplněna vcelku zajímavá, i když z praktického hlediska s ohledem na stávající úroveň ochrany osobních údajů pochopitelná, úleva pro všechny případy zpracování osobních údajů, prováděných před účinností ZOOU. Pokud totiž kontrolující zjistí v takovém případě porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, shora citovaná sankční ustanovení se do 31. prosince 2002 nepoužijí⁶⁰.

Samostatnou skutkovou podstatou správního deliktu je maření kontroly prováděné Úřadem ze strany správce nebo zpracovatele, s možností uložit pořádkovou pokutu do výše 1 000 000 Kč, a to i opakovaně.

Zákon stanoví kritéria, ze kterých Úřad vychází při ukládání pokuty, jimiž jsou zejména povaha, závažnost, způsob jednání, míra zavinění⁶¹, doba trvání a následky protiprávního jednání. Pro uložení pokuty je stanovena subjektivní lhůta 1 roku ode dne, kdy příslušný orgán porušení povinnosti zjistil, a objektivní lhůta 3 let, ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Na řízení ve věcech upravených ZOOU, včetně sankčních řízení, se vztahuje správní řád, pokud ZOOU nestanoví jinak⁶², jak je tomu např. u shora popsaných řízení o přestupcích, nebo u kontrolního řádu podle zákona o státní kontrole.

5. NĚKTERÁ SPECIFIKA A PROBLÉMY ÚPRAVY OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Jak jsem již uvedla, ZOOU dopadá svou úpravou na subjekty ze soukromé i z veřejné sféry. Ve vztahu k subjektům vykonávajícím veřejnou správu je však naplňování ustanovení ZOOU obzvláště náročné. Důvodem této náročnosti je obecná a ústavně zakotvená⁶³ povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Uvedená „informační otevřenost“ ve vztahu k informacím, které se vztahují k působnosti shora uvedených orgánů, je konkrétně uprave-

na zákonem o svobodném přístupu k informacím⁶⁴.

V rámci své působnosti přirozeně nakládají státní orgány a orgány územní samosprávy různým způsobem s řadou různých osobních údajů. Tím vzniká možnost konfliktu dvou principů, resp. základních hodnot, a to, ve stručném vyjádření, otevřenosti (publicity) a důvěrnosti (diskrétnosti). K eliminaci, resp. snížení rizika takových střetů je nutno, aby byly zákonem, a následně také v praxi jednotlivých orgánů, řešeny podstatné otázky vztahu uvedených dvou hodnot a přístupů. Jde o otázky vztahu na jedné straně informační otevřenosti veřejnomocenské sféry vůči společnosti, jako jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu, a na druhé straně, v díkci Ústavy⁶⁵, účty k právům a svobodám člověka a občana, zde konkrétně práva na ochranu soukromého a osobního života každého při nakládání s jeho osobními údaji ze strany orgánů veřejné moci.

V základní rovině řeší uvedenou vztahovou otázku zákon o svobodném přístupu k informacím, který ve svém § 2 odst. 3, novelizovaném právě ZOOU, uvádí, že jeho úprava, a tedy svobodný přístup k informacím, se nevztahuje na poskytování osobních údajů. Touto novelizací byl zároveň zrušen § 8 zákona o svobodném přístupu k informacím, který řešil ochranu osobností a soukromí pro účely poskytování informací. Z uvedeného, a z dalších ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím⁶⁶ je patrné, že osobní údaje nepatří do okruhu tzv. zveřejňovaných informací, ani není možno je v režimu citovaného zákona poskytovat na žádost.

Problém však spočívá v tom, že zákon o svobodném přístupu k informacím je předpisem se subsidiární platností, neboť se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštních právních předpisů⁶⁷. Existuje-li tedy speciální úprava poskytování informací, má přednost tato zvláštní úpravou. Zákon v poznámce pod čarou uvádí jako příklad zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, avšak různých úprav poskytování informací bychom našli více⁶⁸. Zvláště významným, neboť v praxi velmi častým, je případ poskytování informací z oblasti rozhodování ve

⁶⁰ Nově doplněný § 46 odst. 3. Výkladové potíže mohou nastat při řešení otázky, zda ustanovení má být vztaheno na případy porušení povinností zjištěné do uvedeného data, jak bylo ustanovení zřejmě myšleno, nebo zda má být doslovně vykládáno tak, že zjištěné porušení povinnosti nemůže být do uvedeného data postihováno pokutou, a po uvedeném datu se tak již stát může, a to s ohledem na úpravu subjektivní lhůty pro uložení pokuty, t.j. do 1 roku ode dne, kdy Úřad zjistil porušení povinnosti.

⁶¹ Míra zavinění tedy není významná pro vznik odpovědnosti, ale při ukládání sankce se stává jedním z rozhodných kritérií.

⁶² Srov. § 41.

⁶³ Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 101/2000 Sb.

⁶⁵ Čl. 1 Ústavy České republiky.

⁶⁶ Viz zejména § 5 a § 13 a následující zák. č. 106/1999 Sb., v platném znění.

⁶⁷ § 2 odst. 3 cit. zák.

⁶⁸ Může jít např. o specifickou formu poskytování informací nahlížením do spisu a pořizování si výpisů z nich podle § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších změn a doplnění, nebo nahlížením do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb podle § 133 zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění. V obou uvedených případech jde o právo na poskytnutí informací touto přesně stanovenou formou, založené pro zákonem stanovené okruhy osob.

správním řízení (tedy mimo případy nahlížení do spisu, popsané v předchozí poznámce). Ve správních řízeních, přesněji ve spisovém materiálu vedeném ke každé věci projednávané ve správním řízení, se zpravidla osobní údaje účastníků – fyzických osob nebo jiných fyzických osob vyskytují. Pro řešení situace vzniklé po vznesení žádosti o poskytnutí informace „Metodický pokyn ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“⁶⁹ stanoví, že: „Informace lze poskytnout za předpokladu, že splňují podmínky zákona č. 106/1999 Sb. a podmínky zákona č. 101/2000 Sb., jde zejména o informace, které se týkají: ... „administrativních“ záležitostí (např. kolik řízení povinný subjekt vede, v kolika případech bylo o návrhu nebo žádosti rozhodnuto kladně a v kolika záporně, jak jsou dodržovány lhůty pro rozhodnutí, apod.) a záležitostí veřejných (např. z územního nebo stavebního řízení o veřejně prospěšných stavbách).“

Souvislostí, i když zajímavé a nejednoznačné, práva na informace ve vztahu k vedeným i ukončeným správním řízením v článku zaměřeném na ochranu osobních údajů rozebrat nemíním. Avšak i ve vztahu k hlavnímu tématu je nutno citovanou část metodického návodu považovat za notně šalamounskou, sice odkazující na příslušné zákonné úpravy, avšak ponechávající posouzení konkrétní žádosti o poskytnutí informace, a tedy porovnání váhy práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, na příslušném správním orgánu.

Na místě je však otázka, zda v uvedené Metodickém návodu mohla být poskytnuta odpověď konkrétnější. Odpověď je zřejmě záporná, neboť konkrétní žádost o informaci vztahující se ke konkrétnímu správnímu řízení, které kromě obecné úpravy správního řádu může být upraveno (také) ustanoveními zvláštních právních předpisů, může a musí být řešena s přihlédnutím ke konkrétní situaci a ke konkrétním právním úpravám vztahujícím se na daný případ. Nebylo by proto korektní mářit kritickým tónem pouze vůči uvedené metodice, která však, aniž by musela být konkrétnější, mohla v obecné rovině zásady řešení vztahu principu publicity a principu diskretnosti stanovit. Kritickým zrakem je však nepochybně nutno spočinout na konkrétních úpravách, které výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích upravují. Jde zpravidla o předpisy speciální, jež by měly adekvátním způsobem re-

agovat na požadavek ochrany osobních údajů v jimi upravovaných věcech.

V obecné rovině jde o otázku kompatibility nové právní úpravy ochrany osobních údajů s právními předpisy upravujícími výkon veřejné správy na všech jejích úsecích. Jak již bylo naznačeno, v případě ZOOU jde o úpravu průřezovou, která prostupuje dosavadními právními úpravami vztahujícími se nejrůznějšími způsoby k osobním údajům. Ve všech případech nejde o „prostup“ hladký, resp. nelze mluvit o souladnosti právních úprav. Takové situace pak kladou nepřiměřeně vysoké nároky na aplikační praxi, resp. vystavují vykonavatele veřejné správy riziku nezákonného postupu. Někdy jde doslova o složité hledání cesty mezi „dvěma ohni“, tedy nezákonným neposkytnutím požadované informace a nezákonným zpřístupněním, resp. přímo zveřejněním osobního údaje.

Pokud by měly být zmíněny příklady pozitivní, zjišťujeme, že vedle nepočtených tradičních a osvědčených úprav, jako např. zákon o matrikách⁷⁰ nebo zákon o archivnictví⁷¹, jde zejména o úpravy nové, které již s úpravou a také „kulturou“ nakládání s osobními údaji počítají. Např. platné znění zákona o Policii České republiky⁷² již obsahuje podrobnou speciální část upravující zpracování osobních údajů policí, včetně informování o osobních údajích (§ 42j), předávání osobních údajů jiným orgánům nebo osobám (§ 42k) a zveřejňování osobních údajů (§ 42l). Adekvátní úpravu nacházíme také v zákoně o evidenci obyvatel, který již také reaguje i na terminologii používanou v ZOOU („správce“, „zpracovatel“)⁷³.

K nejčastěji zmiňovaným negativním případům, tedy úpravám, jejichž systematická interpretace ve vazbě na ZOOU činí v praxi problémy a vyvolává diskuze, patří např. úprava doručování formou veřejné vyhlášky podle správního řádu. Součástí rozhodnutí, jehož plné znění (zákon hovoří o „písemnosti“, která se takto doručuje) by mělo být vyvěšeno způsobem v místě obvyklým (tedy zpravidla na úřední desce) po dobu 15 dnů⁷⁴, mohou být údaje vskutku velmi soukromé a osobní, jejichž „zveřejnění“ touto formou může potenciálně znamenat pro jejich nositele (subjekt údajů) značnou újmu. Za současné právní úpravy lze argumentovat pouhým odkazem na specialitu správního řádu ve vztahu k úpravě průběhu správního řízení přinejmenším obtížně, neboť podle mého názoru nelze ignorovat ZOOU a jeho specialitu ve věcech úpravy povinností chránit osobní údaje. Připravovaná nová

⁶⁹ Usnesení vlády ČR č. 875 ze dne 6. 9. 2000, čl. 7 bod 4. Pro oblast územní samosprávy je uvedený metodický pokyn samozřejmě pouze doporučením.

⁷⁰ Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷¹ Zákon č. 97/1994 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁷² Zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁷³ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Ten také stanoví, že obec je m.j. uživatelem údajů z informačního systému o obyvatelích, kteří se přihlásili k trvalému pobytu nebo mají podle zákona o pobytu cizinců nebo zákona o azylu povolen pobyt ve správním obvodu příslušného obecního úřadu, a to ve stanoveném rozsahu údajů. Těchto údajů může obec využívat, jen jsou-li nezbytné pro výkon její působnosti (§ 5).

⁷⁴ § 26 odst. 2 správního řádu.

právní úprava správního řízení se již s tímto problémem miní vyrovnat zařazením možnosti doručení veřejnou vyhláškou formou oznámení o možnosti převzít písemnost, bez zveřejnění plného textu rozhodnutí.

Další takovou problémovou oblastí je např. rozsah osobních údajů, včetně rodného čísla, uváděných v katastru nemovitostí jako veřejném seznamu. Dále je kupř. to otázka rozsahu osobních údajů, které je nutno uvádět v zápisech z jednání zastupitelstva obce a rady obce a v jejich usneseních, zejména při rozhodování o majetkoprávních úkonech obce, resp. uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách, když občané obce mohou být účastníky jednání zastupitelstva, a nahlížet do zápisů z jednání zastupitelstva a do usnesení zastupitelstva, rady, a dalších orgánů obce⁷⁵. Takových problémových míst, pro jejichž řešení platné úpravy neskýtají výslovný návod, bychom mohli najít celou řadu.

ZÁVĚREM

Novou úpravu osobních údajů je nutno v nejobecnějším a zásadním pohledu uvítat, neboť reaguje konkrétním způsobem na požadavek upravit tuto oblast ochrany osobností každého a jeho soukromého a rodinného života, nehledě už na mezinárodní kontext, který nás k přijetí takové úpravy zavazuje.

Tak jako je tomu s řadou dalších nových zákonů, a zvláště přijímaných v takovém množství a rychlém sledu, ani pojednáváný zákon o ochraně osobních údajů není předpísem ve všech ohledech dokonalým. Na některá jeho problémová místa, vztahující se zejména k oblasti veřejné správy, jejichž řešení nepřiblížila ani novela zákona, jsem se pokusila v posledním oddíle upozornit. Přesto se neztotožňuji s občas se vyskytujícími hlasy, zpochybňujícími základ úpravy ZOOU jako celku⁷⁶.

Řešením uvedených problémových míst nemůže nadlouho být přijetí usnesení vlády nebo vydání interních směrnic ze strany jednotlivých rezortů. Soudní judikatura, která se bude vztahovat k ochraně osobních údajů, může přispět k formulování určitých ná-

zorů a stanovisek, avšak sama o sobě základní rovinu problému nevyřeší.

Svůj nemalý díl v řešení interpretačních a aplikačních potíží již začal přinášet Úřad pro ochranu osobních údajů, a to svými stanovisky a publikovanými odpověďmi na často se vyskytující otázky.

V zásadních otázkách, kde obecná úprava ZOOU je nedostatečná nebo ne příliš vhodná vzhledem ke specifčnosti správních činností na určitých úsecích nebo v určitých věcech výkonu veřejné správy (ale nejen tam), bude nutné přistoupit k přípravě legislativních změn jednotlivých právních úprav výkonu veřejné správy, jak se to stalo zatím v nemnohých případech, nebo event. připravit adekvátní změnu (odpovídajících dílčích otázek) zákona o ochraně osobních údajů. Vzhledem ke specifčnosti povahy a výkonu veřejné správy považují za racionálnější a dostupnější řešení spočívající ve změnách zákonů upravujících základní otázky výkonu veřejné správy.

SUMMARY

The author of this article concentrates on the new law concerning personal data protection no. 101/2000 of the Collection, and on its effect upon the sphere of public administration. This law represents the first complex norm dealing with one of the most important features of personality protection, i.e. handling personal data. It elucidates the constitutional grounds and a broader legal context of personal data protection, the extent of the law, and the basic concepts that are used in the law. Then the personal data handling principles that are contained in the law, duties of those who process the personal data, and rights of the personal data bearers are analyzed. The supervising, sanctioning, consulting, and registering competence of the new Office of Personal Data Protection is also dealt with. A special attention is paid to some problems concerning the realization of the law in the sphere of public administration.

⁷⁵ V tomto směru je zajímavá odlišnost (a bylo by zajímavé zjistit její důvod) některých ustanovení majících souvislost s ochranou osobních údajů, a to v zákoně č. 128/2000, Sb., o obcích (obecní zřízení) a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), které jinak upravují řadu záležitostí výkonu územní samosprávy obdobně či stejně. Je to např. úprava práva občana obce, resp. kraje nahlížet do usnesení a zápisů z jednání stanovených orgánů samosprávného celku, kdy zákon o obcích výslovně požadavek ochrany osobních údajů nestanoví (§ 17 odst. 2 písm. e)), zatímco zákon o krajích zakotvuje obdobné právo s podmínkou, že tomu nebrání právní předpisy upravující nakládání s osobními údaji a utajovanými skutečnostmi (§ 12 odst. 2 písm. c)). Jistý rozdíl nacházíme také v ust. § 13 odst. 2 zákona o obcích, který pouze v poznámce odkazuje na ZOOU, a § 15 odst. 2 zákona o krajích, který ochranu osobních údajů zahrnuje do textu zákona, ve kterých jde o vzájemné poskytování informací mezi státními orgány a územními samosprávnými celky. Bez ohledu na uvedený rozdíl ve znění cit. ustanovení je nutno osobní údaje chránit podle pravidel stanovených v ZOOU i v prvním uvedeném případě, v němž ochrana osobních údajů není výslovně stanovena.

⁷⁶ Viz např. článek A. UHLÍŘE v Právním rádci č. 12/2000, nazvaný „Ochrana osobních údajů“, na který reagoval P. MATEŠ statí nazvanou „Proč hned novela“, v témže periodiku, č. 2/2001.