



Zpráva o šetření

ve věci zveřejňování osobních údajů žadatelů o informace při doručování veřejnou vyhláškou

Na veřejnou ochránkyni práv se 136/54, Praha 2 (dále „stěžovatel“), se stížností na postup Magistrátu hlavního města Prahy z důvodu opakovaného zveřejnění osobních údajů žadatelů o informace v protikladu k důsledné anonymizaci úředních osob.

A. Předmět a výsledek šetření

Zkoumal jsem, jak Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) a Úřad pro ochranu osobních údajů (dále „úřad“) na základě podnětů stěžovatele posoudily, zda doručování rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) o odmítnutí žádosti (o informace o výši platu a odměn jednotlivých vedoucích odborů a ředitele magistrátu) veřejnou vyhláškou a tím spojené zveřejnění osobních údajů stěžovatele bylo v souladu se zákonem, nezbytné a zda nepřiměřeně nezasáhlo do soukromého a osobního života stěžovatele.

Postup magistrátu při (ne)poskytování informací o platech a odměnách je výkonem samostatné působnosti (mimo působnost veřejného ochránce práv¹), a proto jsem přímo jeho postup šetřit nemohl. Nepřímo jej ve zprávě hodnotím, neboť od hodnocení jeho postupu se odvíjí mé posouzení postupu ministerstva a úřadu.

Rozdíly v označení účastníků řízení (žadatele a dotčených úředních osob) vyplývají ze správního řádu. Je-li splněna podmínka velkého počtu účastníků, jimž správní orgán nemůže doručovat jednotlivě, může rozhodnutí o odmítnutí žádosti doručit veřejnou vyhláškou, je-li to nezbytné a přiměřené s ohledem na ochranu soukromého a osobního života všech účastníků řízení. Přitom posoudí, zda nestačí vyvěsit pouze oznámení o možnosti převzít si rozhodnutí.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel požádal o informace o platech a odměnách vybraných úředních osob magistrátu dle zákona o svobodném přístupu k informacím.² Magistrát rozhodl o odmítnutí žádosti.³ Ve výroku rozhodnutí uvedl, že odmítá žádost stěžovatele (s uvedením jeho jména, příjmení, data narození a adresy trvalého pobytu). Ostatní účastníky řízení (dotčené úřední osoby, na jejichž výši platů a odměn se stěžovatel ptal) magistrát označil jen

1 Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o ochraně osobních údajů.

2 zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

3



jménem a příjmením. Rozhodnutí doručoval veřejnou vyhláškou (rozhodnutí vyvěsil na úřední desce).

Stěžovatel se zveřejněním osobních údajů v popsaném rozsahu nesouhlasí, proto nejprve podal magistrátu stížnost podle § 175 správního řádu. Magistrát shledal stížnost nedůvodnou.

Postupem magistrátu se následně zabývalo ministerstvo – v návaznosti na žádost stěžovatele o přešetření vyřízení jeho stížnosti magistrátem. Ministerstvo věc posoudilo tak, že magistrát velmi přesně a vyčerpávajícím způsobem uvedl, na základě kterých ustanovení správního řádu postupoval a byl povinen uvést osobní údaje v rozsahu, v jakém je uvedl. Dle ministerstva byl postup magistrátu v souladu se zákonnými požadavky.⁴

Z vyjádření ministerstva, které jsem si při zahájení šetření společně se spisovou dokumentací vyžádal,⁵ vyplývá, že ministerstvo si je vědomo, že správní řád nestanoví, kdy se na úřední desce vyvěšuje doručovaná písemnost, a kdy jen oznámení o možnosti jejího převzetí. Proč zvolil magistrát první možnost, blíže ale nezkoumalo. Věc uzavírá tím, že magistrát označil účastníky v souladu se zákonem. V této podobě pak musí být rozhodnutí zveřejněno na úřední desce správního orgánu, je-li doručováno veřejnou vyhláškou.

Na základě podnětu stěžovatele provedl úřad kontrolu zpracování osobních údajů u Hlavního města Prahy (od 31. 8. 2015 do 22. 12. 2015). Kontrolou zjistil porušení § 5 odst. 1 písm. f), § 5 odst. 2 a 3, § 13 a § 21 zákona o ochraně osobních údajů⁶. Námitkám kontrolované předsedkyně úřadu vyhověla s odůvodněním,⁷ že „v tomto konkrétním případě nebylo zjištěno, že by doručování veřejnou vyhláškou bylo v rozporu s právními předpisy upravujícími zpracování osobních údajů“.

Z citované odpovědi předsedkyně úřadu je zřejmé, že obecně doručování vyhláškou za splnění určitých podmínek (velký počet účastníků) je legitimním a legálním procesním postupem a rozhodnutí, které je doručováno, musí splňovat požadované náležitosti, tedy i označení účastníků v rozsahu vyžadovaném správním řádem. „V samotné skutečnosti, že kontrolovaný doručoval veřejnou vyhláškou a identifikoval účastníky způsobem, který předepisuje správní řád, nelze shledat nezákonné a nepřiměřené zpracování osobních údajů.“ Současně ale předsedkyně uznává, že nezbytnost zveřejnění písemnosti (oproti druhé možnosti – zveřejnění „pouhého“ oznámení) by měl být povinný subjekt schopen zdůvodnit, což se nestalo proto, že kontrolující inspektor tuto skutečnost blíže nezkoumal.

4 posouzení podnětu ministerstvem

5 odpověď ředitelky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly:

6 zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“)

7 odpověď předsedkyně úřadu č. j. UOOU-05022/16-2, ze dne 6. května 2016



C. Hodnocení věci zástupcem ochránkyne

C.1 Rozdíly v označení jednotlivých účastníků řízení vyplývají ze správního řádu.

Správní orgán je povinen dle § 68 odst. 2 správního řádu ve výrokové části rozhodnutí o odepření žádosti o informace označit účastníky podle § 27 odst. 1 (zde žadatele o informace) údaji umožňujícími jeho identifikaci dle § 18 odst. 2 správního řádu, tj. uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu. U ostatních účastníků postačí v písemném vyhotovení rozhodnutí uvést jméno a příjmení.⁸

Účastníkem řízení o odepření informace dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu je žadatel. Úřední osoby, k nimž se žádost o informace vztahuje, mají postavení „dotčené osoby, která může být poskytnutím informace dotčena ve svých právech nebo povinnostech“, tj. účastníků řízení o odepření informace dle § 27 odst. 2 správního řádu.⁹

Magistrát v posuzovaném případě označil účastníky v souladu se zákonem.

C.2 Rozhodnutí lze doručovat veřejnou vyhláškou, jelí to nezbytné a přiměřené s ohledem na ochranu soukromého a osobního života všech účastníků řízení.

Vedle správního řádu ukládá správnímu orgánu (jako správci osobních údajů¹⁰) další povinnosti také zákon o ochraně osobních údajů. Správní orgán je mj. povinen zpracovávat osobní údaje jen v rozsahu nezbytném pro dodržení právní povinnosti správce.¹¹ **Právní povinností, jejíž nezbytnost dodržení bylo třeba v daném případě zkoumat, rozumím povinnost oznámit účastníkům řízení rozhodnutí o odmítnutí žádosti.** Obecné způsoby oznamování správního rozhodnutí účastníkům řízení upravuje § 72 správního řádu.¹² Možným způsobem oznámení rozhodnutí je jeho doručení veřejnou vyhláškou, pokud to stanoví zákon. Doručovat veřejnou vyhláškou lze v případě velkého počtu účastníků (myšleno více než 30 účastníků).¹³ V takovém případě má správní orgán na výběr, zda rozhodnutí, které doručuje, přímo vyvěsí na úřední desce, nebo jen vyvěsí oznámení

⁸ Srov. § 69 odst. 2 správního řádu.

⁹ To vyplývá mj. i z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012, dostupného na www.nssoud.cz (zejména body 108 a 110).

¹⁰ Srov. § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů.

¹¹ Srov. § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů.

¹² „Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením s stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.“

¹³ Srov. § 144 odst. 1 a odst. 6 správního řádu. S výjimkou účastníkům dle § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těm se doručuje vždy jednotlivě.



o možnosti si rozhodnutí převzít.¹⁴ Kdy má správní orgán volit tu kterou možnost doručení, správní řád blíže nestanoví.¹⁵

Se zřetelem k povinnostem vyplývajícím ze zákona o ochraně osobních údajů se domnívám, že pokud správnímu orgánu zákon výslovně neukládá oznamovat rozhodnutí konkrétním způsobem, ale dává mu možnost výběru, **může doručovat vyvěšením rozhodnutí na úřední desce, je-li to nezbytné.** Jinak řečeno, možnost postupovat při oznamování rozhodnutí některým ze způsobů předvídaných správním řádem neznamena bez bližšího zdůvodnění povinnost a nezbytnost postupovat některým z uvedených způsobů.¹⁶

Současně správní orgán dbá na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů (myšleno všech účastníků řízení bez rozdílu),¹⁷ neboť publicita osobních údajů prostřednictvím úřední desky znamená vždy riziko zásahu do soukromí jednotlivce. Nelze pominout účel poskytování informací, jímž není zveřejňovat informace o žadatelích o informace, nýbrž o povinných subjektech¹⁸ a osobách, kterým poskytl veřejné prostředky,¹⁹ a proto totožnost žadatele o informace (nedal-li ke zveřejnění svých osobních údajů souhlas) je obecně chráněna.²⁰

Postup magistrátu při doručování rozhodnutí o odmítnutí žádosti byl po formální stránce v souladu se správním řádem (podmínku velkému počtu účastníků považuji za splněnou), zda však byl i nezbytný a přiměřený dle § 5 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, nebylo prokázáno. V postupu zainteresovaných úřadů postrádám např. posouzení, kolik účastníků (dotčených osob) bylo v době posuzování žádosti stále zaměstnancem magistrátu a rozhodnutí jim mohlo být doručeno s menší mírou zásahu

14 Oznámení obsahuje informaci kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Srov. § 23 odst. 4 správního řádu.

15 Z komentáře ke správnímu řádu vyplývá, že: „Pouhé‘ oznámení o možnosti převzít si písemnost se na úřední desce vyvěšuje zejména v případech, kdy není možné písemnost na úřední desce zveřejnit vzhledem k jejímu rozsahu, jakož i v případech, kdy bude např. obsahovat osobní údaje, či dokonce citlivé osobní údaje.“ Srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 198

16 Potud souhlasím s argumentací úřadu – viz bod 10 kontrolního protokolu: „Doručovat veřejnou vyhláškou se všemi osobními údaji žadatelů o poskytnutí informací není podle § 144 odst. 6 správního řádu povinností kontrolované osoby. Doručovat rozhodnutí veřejnou vyhláškou se u správních úřadů sice předpokládá, ale jen v případě, že by tím nebyl porušen jiný obecně platný právní předpis.“

17 Srov. § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů.

18 Srov. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

19 Srov. § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím.

20 Obecně platí, že při poskytování informací a při rozhodování o odepření žádosti u méně než 30 dotčených osob se totožnost žadatele o informace dozví pouze „osoba dotčená poskytnutím informace“ (např. úředník, jehož plat/odměna je předmětem žádosti). Podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se do 15 dnů od poskytnutí informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup poskytnutá informace, nikoliv informace o tom, kdo informace žádal. Neoprávněné zveřejnění osobních údajů žadatele posuzuje úřad zpravidla jako porušení § 5 odst. 1 písm. f) nebo § 5 odst. 2 či § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Na rozpor při anonymizování osobních údajů při poskytování informací upozorňuje i kontrolující v bodě 10. kontrolním protokolu.



do soukromí žadatele jiným způsobem, např. osobně (jak správně namítají stěžovatel i předsedkyně úřadu²¹), a zda nebylo se zřetelem k ochraně soukromého a osobního života všech účastníků řízení vhodnější vyvěsit pouze oznámení o možnosti převzít si rozhodnutí namísto rozhodnutí.

D. Závěry

Ministerstvo vnitra a Úřad pro ochranu osobních údajů se nedostatečně zabývaly nezbytností a přiměřeností zveřejnění rozhodnutí o odepření informace na úřední desce.

Zprávu zasílám ministrovi vnitra a předsedkyni Úřadu pro ochranu osobních údajů a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Dle mého názoru je třeba především uvážit, zda je v souladu s požadavky na ochranu osobních údajů, aby povinné subjekty důsledně anonymizovaly osobní údaje žadatelů při poskytování informací a při rozhodnutí o jejich neposkytnutí u méně než 30 dotčených osob, ale bez dalšího zveřejňovaly osobní údaje žadatelů při rozhodnutí o jejich neposkytnutí u více než 30 dotčených osob.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 21. července 2016

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

21 Jejím vyjádření rozumím tak, že si je vědoma, že nestačí splnění formálních podmínek stanovených zákonem, ale je třeba zkoumat i nezbytnost a přiměřenost. Již však nerozumím tomu, proč vsituaci, kdy „nezbytnost a přiměřenost“ kontrolovaný blíže nezdůvodnil v průběhu kontroly ani v uplatněných námitkách, uplatněným námitkám vyhověla. Na základě čeho usuzuje, že doručování veřejnou vyhláškou (vyvěšením rozhodnutí) bylo nezbytné pro naplnění právních povinností povinného subjektu a nezasáhlo nepřiměřeně do soukromého a osobního života stěžovatele.

