



Mgr. Jiří Kaucký
předseda

Praha 31. ledna 2022
čj. UOOU-01644/21-7

Vážený pane předsedo,

obsahem Vašeho dopisu č. j. ČÚZK-15258/2021 ze dne 14. července 2021 je žádost o odborné stanovisko k otázce robotického vytěžování aplikace nahlížení do katastru nemovitostí (Nahlížení do KN), ke kterému došlo v roce 2021 (případně i dříve), kdy Český úřad zeměměřičský a katastrální (dále jen „ČÚZK“) zaznamenal nárůst počtu dotazů na údaje v katastru nemovitostí v aplikaci Nahlížení do KN, a to v počtu, který prozrazoval, že se nemůže jednat o interaktivní práci uživatelů, ale o provoz SW robotů. Toto robotické vytěžování bylo charakterizováno ČÚZK tak, že představuje zvýšené riziko ohrožení práv a svobod fyzických osob, ale rovněž významné omezení provozní výkonnosti aplikace Nahlížení do KN, což se projevuje především prodlužováním odezev a výpadky aplikace.

Dále v dopise uvádíte, že na nárůst robotického vytěžování údajů z aplikace Nahlížení do KN reagoval ČÚZK nejprve v březnu 2021 posílením počtu serverů, nicméně z propočtu potřeby výkonu pro aplikaci Nahlížení do KN pro další období byla zjištěna potřeba dalšího rozšíření hardware, na kterém je aplikace provozována, což by představovalo další rozpočtové výdaje, které by podle ČÚZK nebyly vynaloženy s péčí řádného hospodáře, takže jste hledali další technická opatření k zabránění vytěžování údajů z katastru. Z provedené analýzy vyplynulo, že technickým opatřením umožňujícím účinně bránit vytěžování by bylo umožnění přístupu do aplikace Nahlížení KN pouze po přihlášení, neboť parametry provozu pod přihlášením lze snadno monitorovat a blokovat aktivity.

Výše uvedená připravovaná opatření, jak v dopise doplňujete, oznámená počátkem dubna 2021 vyvolala negativní reakce včetně vzniku iniciativy OTEVŘENÝ KATASTR, který mj. požadoval zachování možnosti internetového nahlížení do katastru bez přihlášení uživatele. Po projednání s ministrem zemědělství bylo požadavku iniciativy na anonymní nahlížení vyhověno a současně s možností práce s aplikací pod přihlášením byla doplněna možnost zobrazení údajů o vlastnících nebo o účastnících řízení anonymními uživateli po vyplnění Turingova testu (CAPTCHA). Uvádíte, že přes relativně krátkou dobu od zavedení tohoto opatření počet přístupů do aplikace Nahlížení do KN za uplynulé tři týdny výrazně poklesl a výsledky zavedení Turingova testu budou po určité době znovu vyhodnoceny. V dopise

rovněž pokládáte další otázky související s právní úpravou katastru nemovitostí a ochrany osobních údajů.

Obecně je třeba k otázce týkající se robotického zpracování dat je nejprve uvést, že se jedná o komplexní otázku s přesahem do jiných oblastí jako jsou otevřená data či právo na informace, k níž se Úřad pro ochranu osobních údajů vyjádří pouze z hlediska své primární působnosti v oblasti ochrany osobních údajů. V každém případě je nutno ocenit rozpracovaný komentář provedený Vaším úřadem, který byl v příloze dopisu, včetně právní analýzy a popisu přijatých kroků, byť hodnocení situace z pozice správce dosud nebylo dokončeno. V tomto ohledu se lze domnívat, že pro další postup lze využít níže uvedenou analýzu, která se bude věnovat teoretickému uchopení některých dalších rovin problematiky, aniž by se jednalo či mohlo jednat o vyčerpávající či konečný rozbor.

Lze shrnout, že obsahem dopisu je otázka, jak posuzovat z pohledu osobních údajů robotické zpracování dat, které spočívá v nadměrném vytěžování aplikace „Nahlížení v katastru nemovitostí“, pokud se jím má na mysli taková situace, tak jak je popsána ve Vašem dopise. Pro zajímavost, v mediálním článku z 27. května 2021 uvádíte, že robotické dotazy činí dvě třetiny všech dotazů.

Pro účely odpovědi bude tedy odhlédnuto od toho, že samotný pojem robotického zpracování dat není jednotně chápán¹ a hodnocen a jde o téma, které je v současné době předmětem úvah a legislativních návrhů na úrovni vnitrostátního práva i práva EU, zejména z pohledu volného pohybu dat či otevřených dat. V každém případě však platí, že i v případě robotického zpracování dat se v rámci práva EU i vnitrostátního práva uplatní pravidla ochrany osobních údajů. Jinými slovy, robotické zpracování dat, v případě že je jeho předmětem zpracování osobních údajů, musí být vyloženo v systematice obecného nařízení,² které je založeno na tom, že aplikuje obecné zásady zpracování dat na konkrétní situace, a to případně s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora EU či pokynů Sboru pro ochranu osobních údajů (EDPB).

Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o ochranu osobních údajů shromážděných v katastru nemovitostí, je třeba vyjít z toho, že výchozí úvahou musí být skutečnost, že obecné nařízení oproti předcházející právní úpravě ve směrnici 95/46/ES významně posílilo či podrobněji strukturovalo odpovědnost správce,³ který představuje středobod, kolem něž se soustředí ochrana osobních údajů a také povinnosti správce týkající se ochrany osobních údajů. V konkrétním případě katastru nemovitostí je ČÚZK správcem osobních údajů, jak to stanoví ustanovení § 54 zákona o katastru nemovitostí.⁴

¹ Nejblíže je mu pojem automatizované zpracování dat, který upravuje obecné nařízení.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

³ Článek 24 obecného nařízení.

⁴ Podle ustanovení § 54 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, má ČÚZK postavení správce osobních údajů evidovaných v katastru.

Zpracování osobních údajů v případě katastru nemovitostí se uskutečňuje ve formách, rozsahu a způsobem předpokládaným zákonem o katastru nemovitostí, přičemž pokud jde o další podmínky, postupy a zásady týkající se zpracování osobních údajů, uplatní se ustanovení obecného nařízení. Pokud jde o formu zpracování osobních údajů, v případě katastru nemovitostí se bude typicky jednat o online „nahlížení“ do katastru, jak uvádí zákon, přičemž ČÚZK jako správce by měl určit (nastavit) rozsah přístupu k datům ve své databázi. K tomu je ovšem třeba dodat, že oním „nahlížením do katastru nemovitostí“, se dnes v podstatě rozumí zpřístupnění dat, bez ohledu na terminologii zákona o katastru nemovitostí. To, zda je „nahlížením do katastru nemovitostí“ myšleno robotické zpracování dat v podobě vytěžování případně profilování dat, zákon o katastru nemovitostí neřeší. Jediné omezení představuje vyhláška, pokud stanoví, že pokud dochází k nadměrnému vytěžování dat, které by mohlo ohrozit fungování aplikace, může ČÚZK přijmout technická a organizační opatření, která takovou situaci regulují. Z významu slova nahlížení by se dalo dovodit, že jde o nahlížení na jednotlivé údaje, tak tomu však v případě „nahlížení online“ není, lze stahovat velké množství dat. V principu je to však zákon o katastru nemovitostí, který by měl upravit či omezit přístup „nahlízejících subjektů“, tak, aby byl v souladu s ochranou osobních údajů (počínaje zohledněním čl. 5 a 6 obecného nařízení).

Obecně k povinnostem správce patří povinnost zabezpečit osobní údaje, které zpracovává, tato povinnost se označuje jako zásada technického a organizačního zabezpečení dat⁵ a spočívá v náležitém zabezpečení osobních údajů, včetně jejich ochrany pomocí vhodných technických nebo organizačních opatření před neoprávněným či protiprávním zpracováním a před náhodnou ztrátou, zničením nebo poškozením. Zabezpečení osobních údajů, které je konkretizováno v článku 32 obecného nařízení, nepředstavuje absolutní odpovědnost správce, nýbrž požaduje vhodná technická a organizační opatření, které přihlíží ke stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i k různě pravděpodobným a různě závažným rizikům pro práva a svobody fyzických osob. Jako příklady těchto opatření lze uvést pseudonymizaci a šifrování osobních údajů, pravidelné testování či posuzování a hodnocení účinnosti zavedených technických a organizačních opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování. Při posuzování vhodné úrovně bezpečnosti je třeba zohlednit taková rizika, která představuje zpracování, zejména náhodné nebo protiprávní zničení, ztráta, pozměňování, neoprávněné zpřístupnění předávaných, uložených nebo jinak zpracovávaných osobních údajů, nebo neoprávněný přístup k nim. Zmíněná opatření je nutné nejen provést, ale i dokumentovat, a v předem stanovených intervalech prověřovat.

Obecné nařízení stanoví pouze obecné požadavky na zabezpečení osobních údajů, opatření nekonkretizuje. Například CAPTCHA (*completely automated public Turing test*) je považována za standardně používaný nástroj bránící vytěžování dat, nikoliv však jediný;⁶ vždy je třeba zvolit technologicky adekvátní nástroj či nástroje odpovídající složitosti konkrétního zpracování a pravidelně kontrolovat jeho účinnost v návaznosti na vývoj technologií, případně lze zvolit

⁵ Článek 5 odst. 1 písmeno f) obecného nařízení.

⁶ Dostupné zde: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/security/passwords-in-online-services/>.

kombinaci organizačních a technických opatření. V obecnosti lze konstatovat, že jakékoliv opatření (i to nedostačující) je vhodnější než žádné, tedy i nasazení CAPTCHA se jeví jako vhodnější než stav, kdy aplikace Nahlížení do KN nemělo žádné technické opatření a mimo jiné i osobní údaje tedy byly zcela zpřístupněny. Nadále však platí obecná zásada, že je to primárně správce osobních údajů, který musí osobní údaje patřičně zabezpečit a chránit organizačními a technickými opatřeními – v míře odpovídající rizikovosti zpracování.

Dále obecné nařízení stanoví ohlašovací povinnost správce⁷ vůči dozorovému úřadu v případě, že dojde k porušení zabezpečení osobních údajů, v podrobnostech lze odkázat na pokyny k ohlašování případů porušení zabezpečení osobních údajů podle nařízení (EU) 2016/679.⁸ Splnění informační povinnosti ve stanovené lhůtě 72 hodin také umožní přijmout ve spolupráci s dozorovým úřadem nápravná opatření.

Pokud jde o subjekt, který „roboticky stahuje data“, bude hodnocení jeho jednání z pohledu ochrany osobních údajů záviset na konkrétních okolnostech týkajících se zpracování dat, především na tom, zda se jedná o osobní údaje, k jakému druhu zpracování dat dochází, zda jde o oprávněné či neoprávněné zpracování, zda dochází k šíření údajů, za jakých podmínek a za jakým účelem data získává. Pokud by teoreticky docházelo k následnému prodeji osobních údajů, vznikla by otázka přípustnosti takového jednání s ohledem na princip ochrany osobních údajů, který stanoví, že data nejsou komoditou a nejsou obchodovatelná, který je dovozován za základního práva na ochranu osobních údajů. Pokud jde potom o přímý marketing, mohlo by se jednat o nevyžádané obchodní sdělení.

Pro úplnost lze zmínit, že i zákon o katastru nemovitostí zamýšlel řešit situaci, jak zamezit neoprávněnému zpracování dat, když učinil šíření dat předmětem právní úpravy. Podle § 53 katastrálního zákona lze údaje katastru užit k široce vymezeným účelům uvedeným v § 1 odst. 2.⁹ Naopak šíření údajů z katastru je předmětem regulace, protože k němu může dojít pouze se souhlasem ČÚZK za podmínek stanovených prováděcím právním předpisem. Podle § 66 písm. j) zákona č. 256/2013 Sb. ČÚZK stanoví vyhláškou podmínky pro poskytování a šíření údajů z katastru a formu poskytovaných údajů tak, aby sloužily k plnění účelů stanovených v § 1 odst. 2. a dále úplatu za ně tak, aby celkový příjem z jejich poskytování nepřesahoval náklady na shromažďování údajů katastru, jejich vytváření, reprodukci a šíření.

Ke stejné otázce rovněž důvodová zpráva k zákonu o katastru nemovitostí uvádí, že šířit lze pouze údaje získané z katastru vedené v elektronické podobě, v rozsahu a struktuře, kterou umožňuje informační systém katastru nemovitostí. Souhlas s šířením těchto údajů udělí ČÚZK na základě písemné žádosti o udělení souhlasu s šířením údajů a poskytnutí údajů, které mají být šířeny. Rozsah údajů katastru požadovaných k šíření musí odpovídat rozsahu vyplývajícimu

⁷ Článek 33 obecného nařízení.

⁸ Guidelines on Personal Data Breach Notification under Regulation 2016/679 (wp250rev.01. Guidelines 01/2021 on Examples regarding Data Breach Notification.

⁹ Katastr nemovitostí je jako veřejný seznam zdrojem informací, které slouží k ochraně práv k nemovitostem, pro účely daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, k ochraně životního prostředí, k ochraně nerostného bohatství, k ochraně zájmů státní památkové péče, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické a pro tvorbu dalších informačních systémů sloužících k výše uvedeným účelům (§ 1 odst. 2 katastrálního zákona).

ze smluv mezi žadatelem a uživateli údajů. Osoba, které byl udělen souhlas s šířením údajů, šířitel, je oprávněna předávat údaje katastru pouze uživatelům údajů, jež uvedla v žádosti. Souhlas s šířením je tak udělován vždy ke konkrétnímu datovému souboru a pro předem identifikovaného koncového uživatele. Šířitel není oprávněn používat takto získané údaje katastru pro svou vlastní potřebu. Šíření údajů katastru je buď za úplatu, nebo bezúplatně jiným orgánům veřejné moci, pokud právní předpis stanoví povinnost katastrálních úřadů předávat tyto údaje, a územním samosprávným celkům k výkonu jejich působnosti. Aktuální informace o šíření údajů katastru jsou průběžně publikovány na www.cuzk.cz.¹⁰

Výše uvedené poznámky lze uzavřít tak, že existuje více nástrojů ke kontrole „robotického zpracování dat“, jejichž použití je třeba zvážit podle konkrétních okolností případu. Měla by být využita kombinace právních, technických a organizačních opatření, přičemž je plně na ČÚZK, jaká konkrétní opatření zvolí. V každém případě se však jeví do budoucna užitečné pracovat s pojmem „nahlížení“ - zpřístupnění údajů ve smyslu zohlednění charakteru tohoto zpracování a nastavit přístup k datům adekvátním způsobem již v právní úpravě zákona o katastru nemovitostí, a to tak, aby byla důsledněji zohledněna pravidla ochrany osobních údajů. V tomto ohledu lze také doporučit změnu zákona o katastru nemovitostí.

Závěrem lze uvést, že Úřad se výše pokusil v obecné rovině ke vzneseným otázkám vyjádřit, zejména z pohledu ochrany osobních údajů a soukromí, byť vyčerpávající ani konečnou odpověď není možné v současné době poskytnout jak z důvodu komplexnosti problematiky (o níž má Úřad pouze zprostředkované informace, které nejsou úplné), tak její dosavadní otevřenosti z důvodu neexistence regulace.¹¹ Úřad je nadále připraven na další spolupráci včetně možné konzultace.

S úctou

Vážený pan
Ing. Karel Večeře
předseda
Český úřad zeměměřický a katastrální
Pod sídlištěm 1800/9
182 11 Praha 8
ID datové schránky: uuaatg

¹⁰ Viz Důvodová zpráva k zákonu o katastru nemovitostí.

¹¹ V současné době jsou připravovány regulace digitálních služeb na evropské úrovni, více např. zde: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.