

Vyjádření Ministerstva vnitra k otázkám řešeným na jednání se zástupci Svazu měst a obcí České republiky dne 25. března 2019

1. Problematika mlčenlivosti členů zastupitelstva

Adaptační zákon k GDPR¹ nepřevzal právní úpravu povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců správce a zpracovatele podle dosavadního § 15 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ukládající osobám přicházejícím do styku s osobními údaji povinnost zachovávat ohledně nich mlčenlivost². Správcům tím prý vzniká další administrativní zátěž, protože se nemohou spoléhat na zákonem stanovenou mlčenlivost.

Z pohledu Ministerstva vnitra je třeba upozornit, že na správce především dopadá mnohem širší a důležitější povinnost přijmout technická a organizační opatření k ochraně osobních údajů (dříve § 13 zákona č. 101/2000 Sb., nyní čl. 5 odst. 1 a čl. 24 odst. 1 GDPR). Ovšem ani povinnost mlčenlivosti zaměstnanců a dalších osob podle dosavadní právní úpravy nezbavovala správce povinnosti zajistit bezpečnost osobních údajů. GDPR obecnou povinnost mlčenlivosti u zaměstnanců správce nestanoví, protože někdy je sdělování osobních údajů podstatou zpracování (např. personální a PR agentury), jindy by bylo nutno mlčenlivost často prolamovat.

Z pohledu obcí je povinnost mlčenlivosti řešena obecnou právní úpravou (u úředníků územního samosprávného celku a zaměstnanců v režimu § 303 zákoníku práce³) nebo speciálním předpisem⁴, další osoby lze k mlčenlivosti zavázat před prováděním činností pro obec.

Od těchto případů se ale výrazně odlišuje situace členů zastupitelstev územních samosprávných celků. K této problematice zaujal na základě dotazu ze dne 31. října 2018 stanovisko odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (č.j. MV-126296-2/ODK-2018), podle nějž čl. 5 odst. 1 písm. f) GDPR ukládá mj. i obcím jako správcům povinnost zpracovávat osobní údaje způsobem, který zajistí náležité zabezpečení osobních údajů, včetně jejich ochrany pomocí vhodných technických nebo organizačních opatření před neoprávněným či protiprávním zpracováním a před náhodnou ztrátou, zničením nebo poškozením. Správce dodržení této zásady musí být dle čl. 5 odst. 2 GDPR též schopen doložit.

Vzhledem k tomu, že členové zastupitelstva obce se seznamují v rámci výkonu své funkce s osobními údaji (jako součást správce - tedy např. obce), přistoupila řada obcí k tomu, že členům zastupitelstva předkládají k podpisu dohody o mlčenlivosti, které zpravidla

¹ Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

² Srov. § 15 zákona o ochraně osobních údajů: „(1) Zaměstnanci správce nebo zpracovatele, jiné fyzické osoby, které zpracovávají osobní údaje na základě smlouvy se správcem nebo zpracovatelem, a další osoby, které v rámci plnění zákonem stanovených oprávnění a povinností přicházejí do styku s osobními údaji u správce nebo zpracovatele, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o osobních údajích a o bezpečnostních opatřeních, jejichž zveřejnění by ohrozilo zabezpečení osobních údajů. Povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení zaměstnání nebo příslušných prací.“

(2) Ustanovením předchozího odstavce není dotčena povinnost zachovávat mlčenlivost podle zvláštních zákonů.

(3) Povinnost zachovávat mlčenlivost se nevztahuje na informační povinnost podle zvláštních zákonů.“

³ § 303 odst. 2 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, případně ve spojení s § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁴ § 22b školského zákona, § 57 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, § 100 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 20 č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech atd.

odkazují na pravidla práce s osobními údaji a obsahují závazek dodržování zákonného standardu nakládání s osobními údaji. Obce tyto dohody členům zastupitelstva předkládají zejména proto, aby mohly Úřadu pro ochranu osobních údajů doložit naplnění čl. 5 odst. 2 GDPR.

Uvedená praxe je jistě možná, není však podle názoru Ministerstva vnitra vhodná. Problém spočívá zejména v tom, že člen zastupitelstva obce jako volený funkcionář, ač má jistě povinnost dodržovat pravidla pro nakládání s osobními údaji, nemá povinnost takovou dohodu podepisovat a obec nemá právní titul k tomu, aby mohla podpis takového dokumentu na členovi zastupitelstva obce vyžadovat.

Je však možné seznámit členy zastupitelstva s pravidly obce při nakládání s osobními údaji v rámci zasedání zastupitelstva obce s tím, že toto „proškolení“ je součástí povinně pořizovaného zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, kterým může obec povinnost vyplývající z ustanovení čl. 5 odst. 2 GDPR též doložit.

Naopak za dostačující pro splnění požadavků vyplývajících z GDPR nelze považovat skutečnost, že členové zastupitelstev skládají slib, v němž se mimo jiné zavazují řídit se Ústavou a zákony.⁵

Dále lze upozornit též na čl. 24 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 GDPR⁶. Obec jako správce podle nich totiž musí jako součást organizačních a technických opatření povinnost mlčenlivosti, resp. přesněji požadavek nesdělovat osobní údaje osobám, které je nepotřebují ke své činnosti, zaměstnancům i dalším osobám, které s osobními údaji zacházejí, připomenout alespoň při zahájení činnosti takové osoby, a zachází-li s osobními údaji standardně, tak pravidelně v rámci školení.

2. Určení správce a zpracovatele osobních údajů v přenesené působnosti obcí

Na úvod lze uvést, že ne v každém vztahu, v němž se předávají osobní údaje, figurují správce a zpracovatel. Zpracovatelem je pouze ten, kdo zpracovává osobní údaje pro správce. Ve veřejné sféře, kde je řada zpracování upravena zákonem, neplatí ani doslova, že správce určuje účel a prostředky zpracování (striktním výkladem by se správcem typicky stal Parlament). Právní předpis navíc podle čl. 4 odst. 7 GDPR může určit správce nebo kritéria, podle kterých se správce určí. Z čl. 4 odst. 8 GDPR navíc plyne, že zpracovatelem je ten, kdo zpracovává osobní údaje pro správce. Z tohoto pohledu není rozhodující, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost obce.

⁵ Srov. např. § 69 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení): „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“

⁶ Jen na okraj upozorňujeme na čl. 29 GDPR. Podle něj zpracovatel a jakákoli osoba, která jedná z pověření správce nebo zpracovatele a má přístup k osobním údajům, může tyto osobní údaje zpracovávat pouze na pokyn správce, nebo pokud jí zpracování ukládá právo EU nebo ČR. Mezi osoby jednající z pověření správce literatura řadí i členy statutárních orgánů apod., není důvodu z nich obecně vylučovat zastupitele. Přitom je ovšem nutné respektovat zvláštní roli zastupitelů vyjádřenou v § 69 jakož i § 82 a 83 zákona o obcích, která není u hierarchicky řízených správců obvyklá. Např. má-li zastupitel právo vznášet dotazy na radu obce nebo požadovat informace od zaměstnanců obce, má jistě právo přitom použít i obdržet osobní údaje. Pro jednání zastupitelů v rámci vztahů mezi orgány obce je proto nutno nahlížet na úpravu v zákoně o obcích jako na podrobnější ve smyslu čl. 6 odst. 2 GDPR.

Tuto otázku je třeba vždy posuzovat s přihlédnutím ke konkrétní situaci:

1. V některých případech totiž stanoví správce a případně i zpracovatele přímo právní předpis⁷. V jiných případech může být vztah správce a zpracovatele založen dohodou mezi subjekty (např. zpracovatelem bude jedna obec pro ostatní obce v dobrovolném svazku obcí).

2. Často půjde o dva správce. Řada předpisů například stanoví oprávnění orgánů veřejné moci využívat určité osobní údaje z registrů a evidencí, které podle zákona vede Ministerstva vnitra. V těchto případech bude Ministerstvo vnitra stále správcem jím vedené evidence jako takové⁸, ale nikoli správcem ve vztahu k osobním údajům, které orgán veřejné moci (např. obec) z takové evidence převzal a využívá vlastním zpracováním pro svou agendu.

To ale neznamená, že Ministerstvo vnitra je při vedení evidence „zpracovatelem“ takových údajů pro určitou obec, pro všechny obce nebo pro orgány veřejné moci, protože vedení registru je stanoveno zákonem, nikoli obcí, a slouží širším účelům, než je konkrétní agenda (účel) obcí či jiných orgánů veřejné moci. Takový výklad by totiž vedl k nepřijatelnému závěru, že všechny obce, resp. všechny orgány veřejné moci oprávněné získat z určité evidence osobní údaje jsou společnými správci ve smyslu čl. 26 GDPR, přičemž musí mezi sebou uzavřít ujednání o všech požadavcích, které výslovně neupraví zákon.

Zároveň to ale neznamená, že obec je zpracovatelem údajů pro Ministerstvo vnitra, protože je od něj získává.⁹ Naopak obec nezřídka další údaje sama zjišťuje, nebo jinak získává, pro účely určitého vlastního postupu nebo řízení, ve kterém vystupuje samostatně.¹⁰

Postavení zpracovatele není vhodné bez¹¹ dalšího dovozovat ani z jiných úkolů, které v souvislosti se zpracováním osobních údajů některé zákony stanoví. Sem patří zejména běžné informační povinnosti obcí nebo jiných subjektů.

3. Vymazávání starých zápisů v registru smluv

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), neupravuje, jak dlouho mají být smlouvy v registru smluv uveřejněny (uchovány), tedy ani vymazávání starých smluv. Má se tedy za to, že smlouvy mají podle současné právní úpravy zůstat v registru smluv napořád.

⁷ Z oblasti působnosti Ministerstva vnitra jde např. o § 17 odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, který stanoví, že správcem evidence občanských průkazů je ministerstvo, přičemž podle § 17a odst. 1 je obecní úřad obce s rozšířenou působností pro ministerstvo zpracovatelem údajů zde vedených s výjimkou logů. Obdobnou úpravu obsahují § 29 a 30 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech. Ministerstvo vnitra je též správcem evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), nicméně určení krajských, obecních, matričních úřadů a ohlašoven jako zpracovatelů již bylo opuštěno.

⁸ Tedy správcem informačního systému veřejné správy ve smyslu § 2 písm. c) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁹ Např. podle § 84a zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁰ Příkladem takových zpracování je vedení matrik, stavební řízení (viz § 184 zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)) nebo řízení o přestupcích (§ 109 zákona 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) nebo výkon funkce veřejného opatrovníka.

¹¹ Např. § 29 odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

Bylo by ostatně obtížné určovat, která smlouva je již stará a vhodná k vymazání - s ohledem na kontrakty s dlouhou dobou plnění by nebylo možné vycházet z data uzavření smlouvy (datum uzavření smlouvy je jedním z metadat zapisovaných do registru smluv).

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, upravuje vyřazování dokumentů v rámci skartačního řízení. Skartační lhůty ale dle názoru odboru eGovernmentu není možné použít na smlouvy uveřejněné v registru smluv. Tyto smlouvy sice budou vyřazeny po skončení skartační lhůty, ale ve spisovně původce a nikoliv v registru smluv. Důvodem je rozdílná osobní a věcná působnost obou zákonů. Zákon o registru smluv je speciální právní úpravou pro uveřejňování smluv a tedy nakládání s dokumenty ve vztahu k registru smluv. Vzhledem k tomu, že neupravuje pravidlo, podle kterého by měly být smlouvy mazány, zůstávají v něm prozatím navždy.

Ministerstvo vnitra zatím nepociťuje žádné praktické, zejména kapacitní problémy, které by indikovaly potřebu počty zveřejňovaných smluv redukovat.