

Recenzní posudek na analytický materiál:

Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje - zejména s ohledem na případnou ochranu osobnosti a osobních údajů zaznamenaných osob – zpracovatel Oldřich Kužílek

Zpracovatel posudku – JUDr. Petr Kolman, Ph.D., učitel správního práva a práva na informace na Právnické fakultě MU v Brně

A. Úvod

Posuzovaný materiál si klade za primární cíl analyzovat otázku, zda je legálně možno “pořizovat a zveřejňovat záznamy z jednání zastupitelstva obce či kraje“.

Autor oponovaného dokumentu nahlíží na tuto otázku jednak z pozice, že pořizovatelem záznamu je obec (tedy jako veřejnoprávní korporace územně-samosprávného typu) a dále pak z pohledu soukromoprávní entity – tedy, že záznam chce pořídít např. občan obce či neobčan obce, člen občanského sdružení či firma.

V práci O. Kužílka jsou v této souvislosti řešeny zásadní podotázky:

- a) provádění přenosu z jednání bez záznamu,
- b) pořizování záznamu,
- c) zveřejnění záznamu (např. na internetu).

Pro potřeby metodiky zpracovaného tématu autor rozlišuje fundamentální aspekty ochrany osobnosti:

- a) obecnou ochranu osobnosti a soukromí, která je stanovena v § 11 a následujících občanského zákoníku, resp, § 84 a následující NOZ,
- b) speciální úpravu užšího fenoménu – osobních údajů – která je upravena v zákoně o ochraně osobních údajů (zejm. § 5 odst. 2 a § 9) a zákoně o svobodném přístupu k informacím (§ 8a a 8b).

B. Analýza závěrů posudku O. Kužílka:

I. Ad přímý přenos ze zastupitelstva (On-line)

Při **přímém přenosu** jednání zastupitelstva nedochází vůbec ke **zpracování** osobních údajů (tj. k systematické operaci s osobními údaji, viz § 4 písm. e) ZOOÚ). ZOOÚ se vztahuje výslovně pouze na „zpracování“ osobních údajů. Přímý přenos jím není. V tomto případě se tedy vůbec ZOOÚ neuplatní.

S tímto závěrem souhlasí i oponent, k zpracování os. údajů zde skutečně nedochází. Souhlasím též se závěrem, že v tomto případě se vůbec ZOOÚ ex lege neuplatní.

II. Ad pořizování záznamu z jednání zastupitelstva

1.1 a) Obcí samotnou

Souhlasím se stanoviskem, že pořizováním záznamu dochází ke **zpracování** osobních údajů identifikovatelných osob. Zmíněné zpracování je předmětem úpravy zákona 101/2000 Sb. Obecně platí, že správce (zde obec) může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat za určitých výjimečných událostí zákonem stanovených.

Tedy jak je to se zpracováním *bez souhlasu subjektu údajů* – zde diváků na zastupitelstvu a vlastních zastupitelů?

U zastupitelů (včetně starosty a radních), ale též úředních osob z městského úřadu jde zejména o naplnění § 5 odst. 2 písm. f) - poskytování osobních údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení...a contrario *případná neveřejnost* veřejné funkce na veřejném zasedání by byla nejen proti zákonu o obcích ale též proti Ústavě ČR a jejím principům.

U veřejnosti – diváci:

Nutno si uvědomit, že diváci jdou na zasedání zastupitelstva obce s vědomím, že je to jednání veřejné, což plyne ze zákona o obcích, takže musejí počítat s tím, že mohou být zde přiměřeně nahráváni – zpravidla jsou nahráváni pokud vystupují s diskusním příspěvkem k projednávaným záležitostem. Projevy těchto soukromých osob, jak konstatuje i majoritní judikatura, se stávají součástí zasedání zastupitelstva obce a ztrácejí tak status projevů osobní povahy.

Dle § 5 odst. 2 a) může být občan nahráván (resp. zpracovány jeho osobní údaje) *bez jeho souhlasu*, pokud je zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce – tato povinnost zde pro obce plyne z potřeby pořizovat zápis jednání a případně též z povinnosti informovat veřejnost o činnosti orgánů obce. Zde stejně jako O. Kužílek mám za to, že obec může nahrávat občany, pokud vystupují v diskuzi, protože je to nutné pro zápis z jednání i např. pro realizaci následného poskytování informací dle z.č.106/1999 Sb., o svobodném

přístupu k informacím. Zmíněný § 5 odst. 2 a) je samozřejmě i relevantním důvodem pro *nahrávání-bez souhlasu* u výše citovaných zastupitelů a úředníků.

Nemožno souhlasit s příliš zužujícím a formalistickým dřívějším pohledem ÚOOÚ, že pokud zákon o obcích (128/2000 Sb.) *expressis verbis* neobsahuje ustanovení o možnosti zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů z důvodu potřeby pořizovat zápis jednání a případně též z povinnosti informovat veřejnost o činnosti orgánů obce, tak nemožno zde nahrávat občany vystupující na zastupitelstvu.

Tento názor pokládá oponent za příliš restriktivní a formalisticky jdoucí proti smyslu české právní úpravy a je též v rozporu s ústavními principy ČR – zejména s ideou transparentnosti veřejné správy (zde územní samosprávy), která je hojně zmiňována jak doktrínou tak i judikaturou zejména Ústavního soudu ČR.

Jak správně připomíná i oponovaný dokument - záznamy se obvykle pořizují přiměřeně tak, že se na nich diváci vyskytnou spíše okrajově. Tato snaha pořizovatelů vyhnout se systematickému záznamu osob, které nevystupují aktivně, je zcela správná a minimalizuje případné nadbytečné zásahy do soukromí diváků. Jde o realizaci principu přiměřenosti (proporcionality) při výkonu veřejné správy.

Naopak Kužílkovu argumentaci § 5 odst. 2 písm. g) jedná-li se o zpracování výlučně (sic!) zde pro účely archivnictví podle zvláštního zákona – by zde oponent nepoužíval, zdá se mu zde irelevantní. Ale jde jen o další podpůrný argument, pro právo pořizovat záznamy mluví jiné – výše citované – argumenty.

b) Nahrávání jiným občanem – divákem

Zde O. Kužílek dochází k závěru:

Pokud záznam pořizuje soukromá osoba, její právo zaznamenat některé osobní údaje plyne z § 5 odst. 2 písm. d), e), f) ZOOÚ a § 8b InfZ.

K tomuto závěru se stavím částečně kriticky.

Dle mého soudu, pokud záznam pořizuje soukromá osoba (tím samozřejmě není myšlen občan, který byl pověřen technickou realizací nahrávání pro městský úřad (resp. město), tak je plnohodnotně splněn „jen“ § 5 odst. 2 písm. f) – tedy, že „soukromý občan“ může nahrávat jen *zastupitele* (včetně starosty a radních) a úřední osoby z městského úřadu.

O extenzivním výkladu § 5/2/f dopadajícím i na přítomné diváky lze tedy polemizovat, avšak díky doplňujícím překlenutí této výjimky z ochrany osobních údajů generálním oprávněním pořídít záznam na veřejném jednání na základě OZ, v souladu s ústavními principy ČR a myšlenkami a hodnotami zastávaných majoritní judikaturou (jak českou, tak i evropskou), lze dospět k závěru, že i tyto záběry v záznamu být mohou a lze je zveřejnit (včetně *nezbytných* záběrů na tváře přítomných (pasivních) diváků, ovšem jen pod podmínkou, že:

- nesmějí být systematické, musejí být náhodné, nepříliš detailní,
- musejí se vyhnout snímání někoho, kdo z jakýchkoli důvodů sice je přítomný, ale zjevně ne ve vztahu k jednání zastupitelstva.

V takovém případě záznamy včetně výjimečných záběrů na tváře přítomných nejsou striktně vyloučené.

Problematika má i další zpravodajský, resp. vědecký rozměr – *nahrává občan-novinář/vědec*¹.

¹ Např. student pro potřeby disertační či diplomové práce.

Zde z OZ platí, že pro pořízení a použití záznamu bez souhlasu fyzické osoby musí být naplněn účel (například účel zpravodajský nebo vědecký) a též musí jít o použití přiměřené. Navíc je v dnešní době těžké určit hranici, kde začíná fakticky „novinář“ (může jít např. i o aktivistu, který použije svou nahrávku na blogu), obecně platí (v judikatuře a doktríně) extenzivnější výklad směřující k ochraně svobody slova a realizaci práva na informace, jako důležitých ústavních práv.

Tímto je částečně negována moje úvaha výše, řada nahrávajících osob z publika může zcela legálně eliminovat výše zmíněný problém se získáváním souhlasů od třetích osob za pomoci zpravodajské licence. Opět připomeňme, že své „zpravodajské a vědecké“ oprávnění musí realizovat přiměřeně, aby zbytečně nezasahovali do práv na soukromí třetích osob – např. trefný příměr O. Kužilka: *milenci v poslední lavici, nezajímající se o průběh jednání, ale věnující se jiným aktivitám*.

Souhrnně napsáno: občané-novináři/vědci musí své právo realizovat tak, aby nerušili průběh a účel zasedání.

Pro informační komplexnost dodejme: Zastupitelstvo však není oprávněno (v jednacím řádu, ani konkrétním usnesením) zakázat pořizování obrazových a zvukových záznamů, pokud jeho pořizování nedochází k rušení zasedání, neboť by porušilo ustanovení Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva svobod, dle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze toliko na základě zákona a v jeho mezích.²

III. ad Existence záznamu

Jakmile byl pořízen záznam, jde – pokud jej pořídila obec (kraj) – z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím o existující **informaci**, která mu podléhá (§ 3 odst. 3 InfZ: „*Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“)

Ano souhlasím. Tedy pokud si někdo dle z.č.106/1999 Sb., požádá o nahrávku ze zastupitelstva pořízenou radnicí, tak by mu musí být poskytnuta. Pokud záznam pořídila soukromá osoba, tak jej obec z povahy věci nemůže poskytovat. O citovaný záznam si může, dle z.č.106/1999 Sb., požádat i neobčan obce, dokonce i cizinec.

U tohoto bodu lze i přisvědčit argumentaci, že jde o existující „dokument“ ve smyslu archivního zákona (§ 2 písm. d) ArchZ) čímž ovšem není dotčena moje parciálně kritická poznámka k argumentaci archiv. zákonem výše.

IV. ad Zveřejnění záznamu

² Ke stejnému závěru dospěl i VOP in Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2008, sp. Zn.: 3454/2007/VOP/ZS

a) Zveřejňuje obec

Souhlasím se závěrem, že legální zmocnění ke **zveřejnění** záznamu na svém webu (veřejnoprávní zmocnění) představuje pro obec (kraj) § 5 odst. 7 InfZ, který umožňuje zveřejnit informace s výjimkami uvedenými v InfZ.

Záznam jakožto informaci dle InfZ možno zveřejnit. A to na dubu neurčitou.

Přitom ale nutno některé údaje ochránit. V případě obcí a krajů na základě podmínky podle § 8a InfZ, která stanoví ochranu soukromí a osobních údajů podle zvláštních zákonů, tedy v tomto případě dle ZOOÚ. I zde souhlasím.

b) Zveřejňuje nahrávající soukromník

zde se s názorem O. Kužílka částečně rozcházím, v souladu s poznámkou v II b). A Opět zde hraje svoji roli přiměřenost zásahu do soukromí diváků.

c) ad Specifičnost zveřejnění na internetu

Vítám, že si autor všiml i těchto specifik, s jeho závěry zde nutno objektivně souhlasit.

Na internetu lze zveřejnit následující osobní údaje:

- jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem (§ 5 odst. 2 d) ZOOÚ, půjde např. o údaje z katastru nemovitostí či obchodního rejstříku)
- o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení (§ 5 odst. 2 f) ZOOÚ, půjde o údaje o osobách vystupujících na jednání, o úřednících i externistech, ale i o znalcích, advokátech, přísedících soudu apod.)
- o příjemcích veřejných prostředků (§ 8b InfZ, zejména o kupujících, prodávajících či nájemcích ve vztahu k obci).

Vítám akcentaci faktu, že všechny tyto údaje se však smějí zveřejnit jen **v přiměřeném rozsahu**, který odpovídá účelu: poskytnout veřejnosti srozumitelnou informaci o jednání zastupitelstva. Například se v záznamu na internetu nezveřejní podrobné údaje o datu narození či bydlišti.

V. ad subkapitola Příklady některých typů oprávněně zveřejňovaných osobních údajů při jednání zastupitelstva a některé výjimky, které nutno chránit

Pokládám je za kvalitně vybrané a vyargumentované příklady.

VI. ad Celkové závěry k ochraně osobních údajů podle ZOOÚ

Zákon o ochraně osobních údajů nepředstavuje překážku pro zveřejnění audiovizuálních záznamů o jednání zastupitelstva.

Výjimkou budou málo časté případy, kdy se součástí záznamu staly:

- osobní údaje třetích osob, které nevstupují do vztahu s obcí (krajem), anebo do záznamu pronesené údaje nejsou nutné pro projednání jejich vztahu s krajem (obcí), ale byly zmíněny některým vystupujícím,
- příliš detailní údaje osob (např. rodné číslo, osobní telefon, přesná adresa bydliště),
- citlivé osobní údaje (například o zdravotním stavu).

Ty je pak nutno před zveřejněním odstranit.

S těmito hlavními závěry O. Kužilka, i přes některé mé marginální výhrady uvedené výše, souhlasím a myslím, že odpovídají i dnešní právní úpravě a judikatuře ze které vycházejí.

VII. ad Závěry k ochraně soukromí podle Občanského zákoníku

O. Kužilek dochází k nespornému závěru, že dnešní ani budoucí tzv. Občanský zákoník nepředstavují principiální překážku pro pořízení a zveřejnění záznamů jednání zastupitelstva.

Výjimkou budou málo časté situace, kdy by se součástí záznamu staly „projevy osobní povahy“, jako jsou nečekané zdravotní potíže detailně zaznamenaných osob, detailní záznam náhodně přítomné, neúčastníci se osoby apod. Ty pak musejí před zveřejněním být ze záznamu odstraněny.

Zde souhlasím s úvahy a conto OZ. Skutečně to není relevantní překážka pro pořízení a publikaci záznamů z jednání zastupitelstva obce/kraje. Problémy nevidím ani do budoucna v souvislosti s účinností nového OZ – od 1.1.2014.

VIII. Ad informační a oznamovací povinnosti při pořízení a zveřejnění záznamu

Subkapitola věnovaná procesním aspektům - je dobře, že byla zařazena a s jejím obsahem souhlasím.

Na začátku pořizování záznamu se přítomným osobám tato skutečnost oznámí, včetně toho, kdo záznam provádí, účelu (například pro účel zveřejnění na webu obce) a možnosti se na pořizovatele (správce údajů) obrátit kvůli případné opravě údajů či uplatnění dalších práv. Stejnou informaci je potřebné umístit na web spolu s vlastním zveřejněním záznamu.

Úřad na svém webu, ostatní pořizovatelé záznamu registrací u ÚOOÚ, musí veřejně oznámit, že provádějí zpracování údajů, spočívající v pořizování a zveřejňování záznamu jednání zastupitelstva.

Pokud se na toho, kdo záznam pořídil nebo zveřejňuje (správce údajů či zpracovatel) někdo obrátí s tím, že na záznamu je o něm špatně uveden nějaký osobní údaj, věc posoudí a případně provede opravu.

Vítám, že autor adresátům svého analytického textu připomíná základní legální povinnosti a to: Informovat subjekty údajů o zpracování jejich údajů, včetně možnosti požadovat opravu nesprávných údajů (§ 11 ZOOÚ), dále pak oznámit prováděné zpracování buď cestou registrace v registru ÚOOÚ (§ 16 ZOOÚ), oznámením na internetu (§ 18 ZOOÚ) anebo jinou odpovídající formou, a rovněž tak povinnost na žádost subjektu údajů napravit závadný stav (zejména nepřesnosti údajů).

C.

Celkové zhodnocení materiálu - Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje - zejména s ohledem na případnou ochranu osobnosti a osobních údajů zaznamenávaných osob – zpracovatel Oldřich Kužílek

Text celkově pokládám za velice zdařilý a pro občanskou společnost (resp. i pro územní samosprávu) potřebný. Téma je aktuální.

Hodnocený materiál komplexně vyjasňuje sporné body aktuální tematiky, zda je legálně možno “pořizovat a zveřejňovat záznamy z jednání zastupitelstva obce či kraje“.

Oponent pozitivně hodnotí, že zpracovatel dokumentu uvažuje o předestřených problémech v jejich širších souvislostech a že též relevantně zohlednil jejich ústavně-právní rovinu.

Je patrné, že autor důsledně prostudoval relevantní právní úpravu, judikaturu i doktrínu. A to včetně jejich vzájemných provázaností.

Ačkoliv oponent učinil v rámci *části B* několik marginálních kritických poznámek, celkově s vyzněním textu – a jeho idee fixe: tedy umožnit pořizovat a zveřejňovat záznamy z jednání zastupitelstva obce, protože je to v souladu s českým a evropským právem – jednoznačně souhlasí.

Pro podporu názorů uvedených v materiálu O. Kužílka též svědčí i stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2008, sp. Zn.: 3454/2007/VOP/ZS., které rovněž vyslovuje souhlas s možností pořizovat záznam z jednání zastupitelstva obce/kraje.



V Brně 8. 10. 2012

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.