



MVCRX04OPE5B
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-139244-2/ODK-2019

Praha 15. října 2019

Vážená paní
Kristýna Kaliničová
Obecní úřad Kobylá nad Vidnavkou
790 65 Kobylá nad Vidnavkou 53

Stanovisko ke zpřístupnění jmen občanů obce nahlížejších do obecních dokumentů
K č. j. OUK-1181/2019

Dne 8. října 2019 jste se na zdejší odbor obrátila se žádostí o *metodický pokyn, zda je starostka Vaší obce povinna zastupitelům poskytnout informaci, kdo z občanů nahlíží do dokumentů a materiálů vzniklých na obci*. K naznačené problematice sdělujeme následující právně nezávazné stanovisko.

Z Vaší žádosti není zřejmé, zda členové zastupitelstva uplatnili takový požadavek na základě § 82 písm. b/ zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle něhož může člen zastupitelstva vznášet dotazy, připomínky a podněty vůči radě obce a jejím členům (tudíž i starostovi) a dalším v něm uvedeným osobám. Toto právo bývá označováno jako *právo interpelace*. Pokud by se tedy v řešeném případě jednalo o právo interpelace, je třeba v první řadě vyzdvihnout odlišnost od práva člena zastupitelstva na informace podle § 82 písm. c/ zákona o obcích. V případě tohoto práva se totiž svou podstatou nejedná o získávání informací, ale o iniciování rozhodování, resp. v obecné rovině o podnět k řešení otázek, které člen zastupitelstva považuje za nutné (v daném případě, zda je třeba znát občany nahlížejších do obecních dokumentů). Z tohoto důvodu se na vyřizování požadavků člena zastupitelstva neuplatní ve vztahu k tomuto právu zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jako v případě práva zastupitele na informace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č.j. 3 As 70/2015-29), byť s určitými výjimkami.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovodil, že *ustanovení § 82 písm. b/ zákona o obcích ukládá dotázanému orgánu obce poskytnout zastupiteli do 30 dní písemnou odpověď. Odpověď na podnět člena zastupitelstva podle § 82 písm. b/ je proto ve výsledku toliko stanoviskem příslušného orgánu k věci a nijak se jí*



nerozhoduje o právech a povinnostech iniciátora podnětu. Člen zastupitelstva tudíž nemá nárok na věcné vyřízení svého podnětu, připomínky či dotazu (v řešeném případě na poskytnutí požadovaných informací). Má nárok pouze na to, aby byl do 30 dnů písemně vyrozuměn, jak s jeho požadavkem bylo naloženo. Soudní ochrana je prakticky vyloučena.

Z rozhodnutí soudu vyplývá i již zmiňovaný závěr, že na vyřízení dotazu, podnětu či připomínky nebude aplikovatelný zákon č. 106/1999 Sb. Tento názor je však třeba do určité míry korigovat **ve vztahu k podanému dotazu, když jeho podstatou může být i požadavek na poskytnutí určité konkrétní, existující informace.** Tak je tomu i ve Vámi popisovaném případě. Dle našeho názoru pak **není důvod nepostupovat stejně jako v případě práva člena zastupitelstva na informace a podpůrně použít zákon o svobodném přístupu k informacím.** Jinak řečeno obsahově jde o požadavek na informace podle § 82 písm. c/ zákona o obcích, ale směřuje vůči starostovi. Nicméně se domníváme, že odpověď na Vaši otázku, zda je starosta povinen členům zastupitelstva předat informaci o občanech nahlízejících do obecních dokumentů, nelze nalézt bez použití § 82 písm. c/ a zákona č. 106/1999 Sb. Ostatně, pokud není možné určit, zda požadavek členové zastupitelstva vznesli s odkazem na § 82 písm. b/ zákona o obcích, je třeba též zvažovat i to, zda se nemůže jednat o žádost dle § 13 zákona č. 106/1999 Sb. (přičemž žádosti o informace ve smyslu tohoto zákona nebude jen tehdy, jestliže je zcela nepochybné, že žadatel neměl v úmyslu žádat podle informačního zákona).

Podle § 82 písm. c/ zákona o obcích má *člen zastupitelstva obce při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.* Smyslem práva člena zastupitelstva obce, které plyne z ustanovení § 82 písm. c/ zákona o obcích, je, aby člen zastupitelstva obce mohl efektivně získávat informace relevantní pro jeho rozhodování na jednání zastupitelstva obce, tedy pro svůj podíl na utváření vůle zastupitelstva obce jakožto orgánu, jímž obec jedná a rozhoduje.

Zákon o obcích však podrobněji nevymezuje bližší podmínky přístupu zastupitele k informacím; nestanoví ani hmotněprávní podmínky (vyjma požadavku, aby se informace vztahovaly k výkonu funkce zastupitele), ani podmínky procesní (vyjma maximální lhůty pro vyřízení žádosti). Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. února 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, nicméně dovodil, že ***na vyřízení žádosti zastupitele o poskytnutí informace související s výkonem jeho funkce se subsidiárně použijí procesní ustanovení pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.*** S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu však v praxi vyvstala celá řada otázek, které se náš odbor pokusil



zodpovědět ve stanovisku č. 1/2016 - [Právo člena zastupitelstva obce na informace](http://www.mvcr.cz/odk), které je publikované na webové stránce www.mvcr.cz/odk a na něž si vás dovoluujeme v podrobnostech odkázat.

Právo člena zastupitelstva obce na informace ve smyslu § 82 písm. c/ zákona o obcích můžeme charakterizovat jako specifické „informační oprávnění“ člena zastupitelstva obce, které je ovšem omezeno jen na informace týkající se výkonu jeho funkce. Pro získání ostatních informací, tedy informací nesouvisejících s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, musí zastupitel využít obecný zákon č. 106/1999 Sb., zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, případně jiné předpisy.

Dotčené ustanovení zákona o obcích však informace, které se týkají funkce člena zastupitelstva obce, podrobněji nespecifikuje a neupravuje ani rozsah, v němž má člen zastupitelstva obce, resp. člen rady k těmto informacím garantovaný přístup, tj. nestanoví, zda člen zastupitelstva obce může v souvislosti s výkonem své funkce získat i informace, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany (např. osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace apod.). Odpověď na obě tyto otázky je proto nutné hledat výkladem § 82 písm. c/ zákona o obcích a ostatních souvisejících právních předpisů.

Podle § 82 písm. c/ zákona o obcích může zastupitel požadovat poskytnutí informací *při výkonu své funkce* (srov. návětí § 82 zákona o obcích). To znamená, že **informace, na které má v režimu tohoto ustanovení nárok, jsou informacemi sloužícími k výkonu funkce.** Podle § 84 odst. 1 zákona o obcích rozhoduje zastupitelstvo v záležitostech samostatné působnosti obce (v přenesené působnosti vydává nařízení obce v obcích, v nichž není zřízena rada obce, jak stanoví § 84 odst. 3 zákona o obcích). Informacemi podle § 82 písm. c/ zákona o obcích proto jsou informace, které se vztahují k *rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce*. Jedná se o informace vypovídající o vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích i **informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit**, tj. především k pravomocem rady obce, uvedeným v § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4 téhož zákona). Společně těmto informacím je, že v převážné míře vypovídají o samostatné působnosti obce (a o případném vydávání nařízení obce). Rozsah informací vztahujících se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce se však *rozhodovací pravomocí* zastupitelstva obce nevyčerpává.

Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů než je zastupitelstvo obce, v nichž však zastupitelstvo obce nemá ani potencionální rozhodovací oprávnění. Jedná se o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou



vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích. I když v těchto záležitostech není dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva obce, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady, resp. dalších obecních orgánů (starosty obce či obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace bez dalšího vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce. Naopak právo zastupitele podle § 82 písm. c/ zákona o obcích se nemůže vztahovat na informace, jimiž obec (resp. její orgány a zaměstnanci) disponují v souvislosti s výkonem přenesené působnosti – bez souvislosti s působností samostatnou (např. přestupková agenda, stavební a územní rozhodování apod.), nejedná-li se o přenesenou působnost

vykonávanou zastupitelstvem obce. Lze proto podotknout, že **požaduje-li zastupitel podle § 82 písm. c/ zákona o obcích poskytnutí informací, na něž nemá z titulu své funkce nárok, zastupitelova žádost by měla být považována za žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a vyřizována v souladu s tímto zákonem – tedy, zjednodušeně řečeno, žádost by měla být vyřizována jako by o dané informace žádal kterýkoli jiný žadatel.**

Lze tudíž učinit závěr, že **každý člen zastupitelstva má právo – zjednodušeně řečeno – na veškeré informace vypovídající o samostatné působnosti obce. Takovými mohou být i informace např. o počtu občanů, kteří využili svého práva ve smyslu § 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích a nahlíželi do obecních dokumentů, o jaké konkrétní dokumenty se jednalo, zda v některém případě nemohl být požadovaný dokument předložen a z jakého důvodu apod.** Dle našeho názoru díky těmto informacím mohou členové zastupitelstva získat přehled o informačních potřebách občanů, resp. o míře jejich zájmu o obecní záležitosti na straně jedné a postupu příslušných obecních orgánů (pravděpodobně zejména starosty a obecního úřadu) při jejich uspokojování na straně druhé. Takové informace **se tedy vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva města, neboť mu mimo jiné umožňují (byť zprostředkovaně) hodnotit činnost starosty nebo obecního úřadu, příp. i jiných obecních orgánů podílejících se na vyřizování žádostí občanů o nahlížení.**

Za tímto účelem však nebude zpravidla nezbytně nutné znát jméno a příjmení konkrétního občana a nelze proto potvrdit, že tyto údaje, resp. identifikace občana nahlízejícího do dokumentů vzešlých z činností obce (jak při výkonu samostatné, tak přenesené působnosti) se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva a tudíž mu musí být poskytnuty s odkazem na § 82 písm. c/ zákona o obcích. Tudíž žádost bude nutno vyhodnotit jako žádost podanou na základě zákona o svobodném přístupu k informacím a vyřizovat ji v režimu tohoto zákona. Tedy obec (coby povinný subjekt) nebude při jejím vyřizování



přihlížet k osobě žadatele (že se jedná o člena zastupitelstva) a bude tak muset i zvážit, zda není dán zákonný důvod pro odmítnutí žádosti, resp. její části.

Jelikož ve Vámi popisovaném případě jsou požadovány informace, které jsou zároveň osobními údaji, musí obec předně zvážit postup dle § 8a zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto zákonného ustanovení *poskytne povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.* Podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. *pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně o odmítnutí části žádosti.* Osobním údajem je jakákoli informace týkající se identifikované či identifikovatelné fyzické osoby a skutečnost, že identifikace, resp. identifikovatelnost může nastat různými způsoby, ne vždy pouze podle jména, příjmení, adresy a data narození, ale i např. kódem, který je třeba zaměstnanci přidělen či IP adresou atd.

Platným a účinným právním předpisem upravujícím ochranu osobních údajů je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679, 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), dále jen „obecné nařízení“. **Dle čl. 6 obecného nařízení lze osobní údaje zpracovávat (tj. též zpřístupňovat podle informačního zákona) pouze za v něm stanovených podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu.** Každý správce a zpracovatel osobních údajů musí respektovat základní zásady zpracování osobních údajů v čl. 5 obecného nařízení. Mezi tyto zásady patří mj. zásada zákonnosti, tj. zpracování je možné pouze na základě některého ze zákonných důvodů v čl. 6, a dále princip minimalizace, dle kterého zpracování (tedy i zpřístupňování osobních údajů dle informačního zákona) musí být přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu ke sledovanému účelu.

Pokud dotčení občané nedají souhlas s poskytnutím svých osobních údajů žadateli (členovi zastupitelstva, **nebude možné prolomit ochranu osobních údajů z důvodu vymezené v čl. 6 odst. 1 písm. a/ obecného nařízení.** Dle našeho názoru nepřichází do úvahy aplikace **důvodu specifikovaného v čl. 6 odst. 1 písm. e/ a f/ téhož nařízení** (*zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce; zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů*). Dle našeho názoru (viz výše) nebude možné *a priori* (obecně vzato) nalézt přímou souvztažnost mezi identifikací občanů obce nahlízejících do obecních dokumentů a výkonem funkce člena zastupitelstva, tudíž ani s odkazem na čl. 6 odst. 1 písm. e/ a f/ osobní údaje zpřístupnit. Nicméně nelze vyloučit, že v konkrétní (specifické) situaci by to určité



skutkové okolnosti umožňovali. Pokud však ze žádosti členů zastupitelstva takové okolnosti nevyplývají, pak se obáváme, že by poskytnutím osobních údajů občanů byla porušena jejich zákonná ochrana.

Shrnutí:

S ohledem na to, že podstatou podnětu členů zastupitelstva je požadavek na poskytnutí určité konkrétní, existující informace, lze při jeho vyřizování postupovat jako v případě práva člena zastupitelstva na informace (srov. § 82 písm. b/ a c/ zákona o obcích) a podpůrně použít zákon o svobodném přístupu k informacím.

Každý člen zastupitelstva má na základě § 82 písm. c/ zákona o obcích na veškeré informace vypovídající o samostatné působnosti obce.

Identifikaci občana nahlízejícího do dokumentů vzešlých z činností obce (jak při výkonu samostatné, tak přenesené působnosti) nelze obecně považovat za informaci vztahující se k výkonu funkce člena zastupitelstva.

Tudíž žádost o konkretizaci občanů nahlízejících do obecních dokumentů bude nutno zpravidla vyhodnotit jako žádost podanou na základě zákona o svobodném přístupu k informacím a vyřizovat ji v režimu tohoto zákona.

Jelikož ve Vámi popisovaném případě jsou požadovány informace, které jsou zároveň osobními údaji, musí obec předně zvážit aplikaci § 8a zákona č. 106/1999 Sb. a postupovat v souladu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů.

Dle našeho názoru by bylo možné prolomit zákonnou ochranu osobních údajů jen tehdy, pokud by ze žádosti členů zastupitelstva vyplývaly specifické okolnosti prokazující, že znalost identity občanů je nezbytná pro výkon funkce člena zastupitelstva, resp. plnění s tím souvisejících úkolů (viz čl. 6 odst. 1 písm. e/ a f/ obecného nařízení o ochraně osobních údajů).

Závěrem poznamenáváme, že výše uvedený názor není právně závazný, neboť závazný výklad právních předpisů může poskytnout v konkrétních případech pouze soud.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Vyřizuje: Mgr. Pavla Šupková
tel. č.: 974816593
e-mail: odbordk@mvcv.cz