



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

Č. j. MV-178152-2/ODK-2021

Praha 4. listopadu 2021

Vážený pan  
**Ing. Petr Žůrek**  
obec Kostelec u Holešova

*elektronicky prostřednictvím datové schránky na ID: 6wpxg4i*

Stanovisko – povinnost mlčenlivosti zastupitele

Dne 3. listopadu 2021 obdržel odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR Vaší žádost o stanovisko k mlčenlivosti zastupitele, kdy Vás obec jako zastupitele nechala podepsat interní dokumenty o mlčenlivosti – „*Stanovení mlčenlivosti*“ a „*Dodržování zásad s nakládáním s osobními údaji*“ (oba dokumenty uvádíte v příloze žádosti). Máte za to, že závazek mlčenlivosti je širší než v oblasti úpravy GDPR, a tudíž nepřiměřeně omezuje výkon mandátu zastupitele.

Ministerstvo vnitra je věcným gestorem **zákona č. 128/2000 Sb.**, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), přičemž na základě Organizačního řádu Ministerstva vnitra, konkrétně čl. 42 odst. 1 písm. o), zajišťuje zdejší odbor „poskytování metodické pomoci, zejména zpracovávání výkladových stanovisek, právních výkladů a odpovědí na dotazy k aplikaci zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze, k zákonu o svobodném přístupu k informacím, zákona o kontrole a z dalších oblastí, které náležejí do jeho působnosti, zejména vůči územním samosprávným celkům“. **Z tohoto důvodu se omezíme pouze na obecný právní výklad týkající se aplikace příslušných ustanovení obecního zřízení.**

Výklad 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), dále jen „GDPR“, náleží **Úřadu pro ochranu osobních údajů.**



## 1. Povinnost mlčenlivosti zastupitele obecně

Zákon o obcích, ani jiný právní předpis, **nestanoví obecnou povinnost mlčenlivosti zastupitelů, tedy zákaz sdělovat informace o skutečnostech, o kterých se zastupitelé dozvěděli při výkonu své funkce.** Takové pravidlo by se podle našeho názoru přičilo smyslu výkonu zastupitelského mandátu, neboť zastupitel by prakticky nemohl veřejně diskutovat o věcech souvisejících s činností obce, a bylo by v rozporu s principem transparentní veřejné správy.

Je pochopitelné, že členové zastupitelstva obce se při výkonu své funkce dostávají do styku s informacemi, které podléhají ochraně podle zvláštních právních předpisů (např. osobní údaje, utajované informace, obchodní tajemství, atp.). **Zastupitelé obce mají povinnost mlčenlivosti ve vztahu k těmto chráněným informacím, pokud taková povinnost pro ně vyplývá ze zvláštních právních předpisů upravujících jejich ochranu – srov. například § 65 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů: Každý, kdo měl nebo má přístup k utajované informaci, je povinen zachovávat o ní mlčenlivost a nesmí k ní umožnit přístup neoprávněné osobě.**

**Odpovědnost za nakládání s osobními údaji, o nichž se zastupitel v souvislosti s výkonem své funkce dozví, a dalšími chráněnými informacemi v souladu se zvláštními právními předpisy nese sám zastupitel.** Povinnost mlčenlivosti zastupitele, možnosti zproštění této mlčenlivosti, resp. právní následky a možnosti obrany při porušení povinnosti mlčenlivosti (při zneužití chráněných informací) jsou **závislé na existenci zvláštní právní úpravy a budou se odvíjet od okolností konkrétního případu, kdy bude záležet zejména na tom, o jaké chráněné údaje se jedná.**

Předpokládáme, že zastupitelé se při výkonu své funkce zpravidla dostávají do styku s osobními údaji<sup>1)</sup> a dalšími informacemi o soukromí občanů obce a dalších fyzických osob. Zastupitel je povinen s těmito údaji nakládat odpovědně a nesmí je zneužít k účelům nesouvisejícím s výkonem jeho funkce. V této souvislosti lze tedy podle okolností případu hovořit o „povinnosti mlčenlivosti“ zastupitelů ve vztahu k chráněným osobním údajům, která vyplývá z práva každé fyzické osoby na

---

<sup>1)</sup> 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), dále jen „GDPR“ povinnost mlčenlivosti nestanoví. V této souvislosti lze pouze upozornit na čl. 29 GDPR, podle kterého jsou všechny osoby (tedy i zastupitelé), jednající z pověření správce (obce) a mající přístup k osobním údajům, povinny dbát pokynů správce (obce) nebo zákona - srov. čl. 24 GDPR.



ochranu jejího soukromí a osobních údajů. V případě neoprávněného šíření či zveřejnění citlivých osobních informací se totiž zastupitel vystavuje riziku soukromoprávního sporu, který může vyústit v podání žaloby na ochranu osobnosti s návrhem na náhradu nemajetkové újmy. Uvedené však ještě neznamená, že k porušení práva na soukromí dotčené fyzické osoby skutečně došlo, resp. že tato osoba bude ve sporu úspěšná. Právo na ochranu osobnosti totiž není neomezené a dostává se do kolize se stejně rovnocenným právem na informace a právem na svobodu projevu (sdělování názorů slovem, písmem či jiným způsobem). **Odpovědnost zastupitele se tedy bude odvíjet od okolností konkrétního případu.** Povinnost mlčenlivosti může vyplývat i ze smlouvy, kterou za obec uzavřel starosta obce (např. ze smlouvy s dodavatelem veřejné zakázky). V takovém případě se však **povinnost mlčenlivosti netýká zastupitelů, ale obce jako veřejnoprávní korporace, která se zavázala mlčenlivost zachovávat.** Rozsah a délka trvání této povinnosti se bude odvíjet od ujednání v příslušné smlouvě.

*ii. interní akt vztahující se k mlčenlivosti členů zastupitelstva obce za účelem ochrany osobních údajů*

K Vaší žádosti ohledně interního aktu (opatření) vztahujícího se k mlčenlivosti členů zastupitelstva obce za účelem ochrany osobních údajů, uvádíme následující:

Odpovědným subjektem za dodržování povinností plynoucích z nařízení GDPR je obec jakožto správce osobních údajů. Obec tedy odpovídá za dodržování povinností správce, vč. povinnosti přijmout vhodná organizačně-technická opatření k řádnému zabezpečení zpracování údajů (čl. 32 nařízení). Takovým organizačním opatřením může být např. přijetí interní směrnice pro zaměstnance, která stanoví podrobná pravidla nakládání s osobními údaji (tj. např. k zabezpečení jak listinných dokumentů, tak počítačů a počítačových souborů, v nichž jsou uloženy osobní údaje, k zabezpečení místností, atd.). Vydání směrnice jako interního normativního aktu zavazujícího zaměstnance obce spadá mezi úkoly resp. pravomoci zaměstnavatele. V rámci obce vykonává úkoly zaměstnavatele starosta nebo tajemník, pokud je jeho funkce zřízena. Obec jako správce je tedy tím, kdo primárně odpovídá za to, že jí zpracovávané osobní údaje budou náležitě chráněny, resp. že přijme náležitá opatření k ochraně osobních údajů.

Ze zákona ani GDPR výslovně nevyplývá povinnost obce jako správce osobních údajů přijmout vhodná interní opatření ve smyslu čl. 32 odst. 1 GDPR ve vztahu ke členům zastupitelstva, resp. členům výborů a komisí nebo dalším osobám, které nakládají nebo přicházejí do styku s osobními údaji zpracovávanými obcí, avšak nejsou v postavení zaměstnanců obce. Účelem uvedeného ustanovení je totiž přijetí vhodných opatření správcem ve vztahu ke svým zaměstnancům a dalším osobám, které nakládají s osobními údaji z pověření správce, nikoli však ve vztahu k



osobám, které na tyto informace (osobní údaje) mají nárok na základě ze zákona, tj. typicky v souvislosti s výkonem své veřejné funkce.

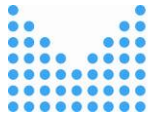
Nicméně pokud obec i přesto hodlá přijmout určitá organizační a technická opatření k ochraně osobních údajů, která se mají vztahovat i na členy zastupitelstva obce, může tak učinit, ale nemůže postupovat stejně jako v případě přijetí směrnice v pracovněprávních vztazích. Naopak je třeba, aby **opatření resp. interní pravidla pro členy zastupitelstva k ochraně osobních údajů byla „vydána“, tj. schválena usnesením zastupitelstva obce.** Členové zastupitelstva obce jsou totiž podle § 83 odst. 1 zákona o obcích povinni plnit úkoly, které jim zastupitelstvo uloží, a stejně tak jsou povinni dodržovat právní předpisy, zde zákony stanovená pravidla ochrany osobních údajů. Opatření k ochraně osobních údajů nemohou být zastupitelům uložena jednostranně např. starostou obce. Starosta obce je ve vztahu k ostatním (řadovým) zastupitelům v rovném postavení a nemůže jim proto ukládat povinnosti (neplatí zde vztah nadřízenosti a podřízenosti jako v zaměstnaneckých vztazích).

**Interní směrnice určená pro zastupitele není obecně závazným právním předpisem, z čehož plyne, že porušení interních pravidel a postupů není z hlediska možného vzniku odpovědnosti ve vztahu ke třetím osobám právně relevantní. Porušování interních pravidel zastupiteli může být významné pouze z hlediska politické odpovědnosti.**

Obec není oprávněna podmiňovat přístup zastupitele k informacím, na které má zastupitel ze zákona nárok, požadavkem, aby zastupitel podepsal příslušnou interní směrnici o mlčenlivosti a ochraně osobních údajů. Jinými slovy řečeno, obec může zastupitele pouze upozornit, že daný dokument obsahuje zákonem chráněné údaje, nemůže však informace zastupiteli odeprít z důvodu, že zastupitel nepodepíše interní směrnici o mlčenlivosti a ochraně osobních údajů.

**Vámi předložené dokumenty označené jako „Stanovení mlčenlivosti“ a „Dodržování zásad s nakládáním s osobními údaji“ mohou mít povahu interního aktu (opatření) pro zastupitele za předpokladu, že byly „vydány“, tj. schváleny usnesením zastupitelstva obce. Dodržování interních pravidel určených pro členy zastupitelstva, která jsou či mohou jít nad rámec zákona či nařízení GDPR, mohou být významná pouze z hlediska politické odpovědnosti zastupitele. Pokud jde o bližší posouzení obsahu těchto pravidel, doporučujeme Vám obrátit se na Úřad pro ochranu osobních údajů, kterému náleží výklad nařízení GDPR.**

Dovolujeme si upozornit, že výše uvedené názory Ministerstva vnitra nejsou právně závazné, neboť právně závazný výklad právních předpisů ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může podávat jen příslušný soud.



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

Ing. Bc. Miroslav Veselý  
ředitel odboru

Vyřizuje: Mgr. Veronika Vašicová Benešová  
tel. č.: 974 816 452  
e-mail: [posta@mvcz.cz](mailto:posta@mvcz.cz)