

Závěrečné stanovisko

ve věci poskytování osobních údajů z informačního systému evidence obyvatel

A - Rekapitulace výsledku šetření

Na základě podnětu MUDr. M.W. (dále jen „stěžovatelka“), jsem podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil šetření postupu Magistrátu města Karlovy Vary (dále jen „Magistrát KV“) ve věci poskytnutí osobních údajů z informačního systému evidence obyvatel (dále také „ISEO“).

Magistrát KV poskytl dne 10. 10. 2011 údaje o osobách hlášených k trvalému pobytu na shora uvedené adrese Ing. P.R., jenž je spoluvlastníkem domu, vlastníkem prostorově vymezené části domu (vlastníkem bytové jednotky) a pověřeným vlastníkem (statutárním orgánem Společenství vlastníků domu K., Karlovy Vary). Magistrát KV při poskytnutí údajů z ISEO vycházel ze stanoviska Ministerstva vnitra, oddělení evidence obyvatel (čj. MV-79227-3/SC-2011, ze dne 5. 10. 2011), a shodného stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů (čj. KNDČ-4408/11-2/NON, ze dne 21. 6. 2011). Předchozí žádosti Ing. R. v roce 2010 Magistrát KV nevyhověl a zamítavé rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím ze dne 31. 1. 2011 odvolací orgán - Krajský úřad Karlovarského kraje. Podle tehdejšího metodického výkladu Krajského úřadu Karlovarského kraje může žádost o poskytnutí osobních údajů z ISEO podat statutární orgán společenství za podmínky doložení souhlasu ostatních vlastníků s poskytnutím osobních údajů, a to v rozsahu, v jakém společenství rozhoduje podle svých stanov (např. nadpoloviční většinou souhlasu spoluvlastníků).

Náměstkyně sekce dozorových činností Úřadu pro ochranu osobních údajů JUDr. Alena Kučerová na výzvu podle ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv sdělila¹, že společenství vlastníků jednotek (dále také „SVJ“), tak jak je definováno zákonem č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některým nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“), je osobou oprávněnou požadovat informace o identitě osob majících trvalý pobyt v jím spravovaném domě. Důvodem může být např. situace, kdy některý z vlastníků odmítá uvést, kolik osob v jím vlastněných bytech skutečně bydlí, a informace o trvalém pobytu, spolu s dalšími informacemi, např. z poštovních schránek či domovních zvonků, je tak nezbytná k tomu, aby společenství vlastníků mohlo rozúčtovat zálohy a platby za služby podle skutečného stavu věci.

¹ Zn. KNS-4324/12-2/NON, ze dne 25. 5. 2012.

Ředitel odboru správních činností Ministerstva vnitra JUDr. Zdeněk Němec na výzvu podle ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv sdělil², že podle ustanovení § 9 odst. 13 zákona o vlastnictví bytů je-li statutárním orgánem SVJ pověřený vlastník, postačí k písemnému právnímu úkonu jeho podpis. Obdobný přístup je podle ředitele odboru správních činností nutné uplatnit v případě bytových domů ve vlastnictví bytových družstev. Dále zdůraznil, že jednotlivému vlastníkovi bytové jednotky nelze údaje z ISEO poskytnout, a to ani o osobách, hlášených k trvalému pobytu v bytové jednotce, jejíž je vlastníkem.

V šetřeném případě jde o výklad ustanovení § 10 odst. 8 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů³ (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), a to o otázku, zda za vlastníka objektu ve smyslu tohoto ustanovení, jemuž ohlašovna na jeho písemnou žádost poskytne osobní údaje občanů, hlášených k trvalému pobytu na adrese jím vlastněného objektu, lze považovat SVJ.

Ve zprávě o šetření jsem dospěl k závěru, že SVJ nelze považovat za vlastníka objektu, jemuž by ohlašovna měla poskytnout údaj podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů je SVJ právnickou osobou s omezenou (speciální) způsobilostí k právním úkonům, a to v rozsahu výkonu práv a povinností pouze ve věcech spojených se správou domu.⁴ SVJ není vlastníkem ani spoluvlastníkem objektu, pro který vzniklo, pouze jej spravuje, resp. spravuje jeho společné části.

Zákon o evidenci obyvatel rozlišuje mezi vlastníkem objektu a vlastníkem jeho vymezené části (bytové jednotky). Je vnitřně rozporný v tom, že ačkoliv k oprávnění hlásit se k trvalému pobytu (jakož i k oprávnění podat návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu) postačí v případě domů s byty (bez ohledu na to, zda jde o bytové jednotky dle zákona o vlastnictví bytů, nebo pouze stavební vymezení části domu, např. v případě vlastnictví domů bytovými družstvy) prokázat vlastnické nebo užívací právo ke konkrétnímu bytu, trvalý pobyt není takto (tj. ve vazbě k jednotlivým bytům v domě) evidován a místem trvalého pobytu je podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel vždy adresa objektu (domu). Oprávnění žádat poskytnutí údajů dává však zákon o evidenci obyvatel pouze vlastníku objektu. Aby byl zákon konzistentní, měl by toto oprávnění mít vlastník a oprávněný uživatel bytu. Avšak takové oprávnění není realizovatelné, protože součástí údaje o místě trvalého pobytu (adresy) není údaj o bytu.

Otázkou, zda lze údaje podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel poskytnout SVJ, jsem se ve zprávě zabýval i z hlediska ochrany osobních údajů. Údaje o občanech hlášených k trvalému pobytu na adrese objektu jsou osobními údaji chráněnými zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

² Čj. MV-56214-2/SC-2012, ze dne 30. 5. 2012.

³ „Ohlašovna sdělí vlastníkovi objektu na jeho písemnou žádost jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození občana, k němuž vede údaj o místě trvalého pobytu, odpovídající adrese objektu. Sdělení ohlašovny podle věty první musí být vlastníkovi objektu doručeno do vlastních rukou.“

⁴ „Společenství vlastníků jednotek (dále jen "společenství") je právnická osoba, která je způsobilá vykonávat práva a zavazovat se pouze ve věcech spojených se správou, provozem a opravami společných částí domu (dále jen "správa domu"), popřípadě vykonávat činnosti v rozsahu tohoto zákona a činnosti související s provozováním společných částí domu, které slouží i jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Společenství může nabývat věci, práva, jiné majetkové hodnoty, byty nebo nebytové prostory pouze k účelům uvedeným ve větě první.“

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Zpracování (předávání, shromažďování, uchovávání atd.) těchto údajů podléhá zákonné regulaci. SVJ je v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů oprávněno zpracovávat osobní údaje (vést evidenci) svých členů. Pokud jde o údaje o osobách, obývajících jednotlivé bytové jednotky, vyslovil jsem názor, že SVJ nemusí znát osobní údaje těchto osob, k plnění povinností SVJ postačí informace o jejich počtu.

Poukázal jsem také na to, že informace o počtu osob hlášených k trvalému pobytu nemusí korespondovat se skutečným počtem osob užívajících bytovou jednotku. Se souhlasem vlastníka mohou být užívat i další občané, avšak na dané adrese nemusí být hlášeny k trvalému pobytu. Na druhé straně je třeba si uvědomit, že podmínkou přihlášení místa trvalého pobytu není užívání bytu na dané adrese, neboť postačí souhlas osoby oprávněné k užívání objektu nebo jeho vymezené části s ohlášením změny místa trvalého pobytu.

Závěrem jsem uvedl, že poskytnout údaje o všech osobách hlášených k trvalému pobytu na adrese objektu je možné pouze na základě žádosti všech vlastníků bytových jednotek.

Zprávu o výsledku šetření jsem zaslal k vyjádření vedoucí odboru vnitřních věcí Magistrátu KV Ing. Jindřišce Gallové, řediteli odboru správních činností Ministerstva vnitra JUDr. Zdeňku Němcovi a předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů RNDr. Igoru Němcovi. Zprávu jsem zaslal také stěžovatelce.

B - Vyjádření dotčených úřadů

Ke zprávě o výsledku šetření jsem obdržel dne 2. 11. 2012 vyjádření vedoucí odboru vnitřních věcí Magistrátu KV, která mě vyrozuměla, že Magistrát KV požádal Krajský úřad Karlovarského kraje, resp. jeho prostřednictvím Ministerstvo vnitra, o stanovení metodického postupu k ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel. Následně jsem obdržel žádost vedoucího odboru správních agend a krajského živnostenského úřadu Krajského úřadu Karlovarského kraje Ing. Daniela Matějčíka o poskytnutí závěrečného stanoviska k této věci.

Dne 14. 11. 2012 jsem obdržel vyjádření ředitele odboru správních činností Ministerstva vnitra, který uvedl, že neshledal důvod pro změnu právního stanoviska, a odkázal na své předchozí vyjádření ze dne 30. 5. 2012. Je-li objektem bytový dům rozdělený na jednotky podle zákona o vlastnictví bytů, je nutné za jediného zástupce vlastníka objektu (jako celku) považovat SVJ, za které jedná navenek statutární orgán. Ředitel odboru dále ve svém vyjádření zdůraznil, že jednotlivému vlastníku bytové jednotky (členovi SVJ) nelze údaje z ISEO podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel poskytnout, a to z důvodu absence čísla bytu jako součásti adresy.

Také předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů setrval ve svém vyjádření ze dne 22. 11. 2012 na předchozím stanovisku Úřadu. Vyjádřil názor, že moje argumentace je vedena především v obecné rovině a nezohledňuje okolnosti konkrétního případu. Postoj Úřadu shrnul tak, že právní systém a jeho instituty by

neměly klást nepřiměřené překážky a upřednostňovat práva určité skupiny subjektů jen proto, že vývojem společenskoekonomických vztahů byly vytvořeny podmínky pro právní existenci nového typu subjektu – SVJ, který vykonává všechna práva, která by jinak náležela vlastníku budovy, zejména s ohledem na výkon práv a povinností týkajících se správy společného majetku. V případě, kdy člen SVJ neplní svou povinnost (danou např. stanovami) a neposkytuje SVJ žádné informace, které jsou relevantní k výkonu práv a povinností spojených se správou domu, může tím ohrozit výkon povinností SVJ a způsobit ostatním vlastníkům či společenství jako celku škodu, např. z důvodu nespravedlivého rozdělení plateb za některé služby. Z pohledu ochrany osobních údajů se v případě takového předání osobních údajů bude jednat o zpracování, které je nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce. Bude se tedy jednat o zpracování na základě právního titulu upraveného v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.⁵

C - Stanovisko veřejného ochránce práv

Po seznámení s vyjádřeními Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů ke zprávě o výsledku šetření pokládám argumentaci těchto úřadů nadále za nepřesvědčivou.

Tato vyjádření sice nezpochybňují, že SVJ není vlastníkem bytového domu rozděleného na jednotky podle zákona o vlastnictví bytů, dovozují však, že při aplikaci ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel SVJ za vlastníka domu považovat lze. K tomu si dovoluji poznamenat, že k jednotě právního řádu a právní jistotě jeho adresátů nepřispívá, je-li při aplikaci norem správního práva termín „vlastnictví“ chápán jinak, než je tomu v právu soukromém.

Hlavní slabinu argumentace Úřadu pro ochranu osobních údajů nadále spatřuji v tom, že nepřihlíží k tomu, že podle zákona o evidenci obyvatel evidované místo trvalého pobytu občana nemusí odpovídat místu jeho skutečného bydliště. Počet občanů, kteří bydlí na jiné adrese, než mají evidováno místo trvalého pobytu, narůstá. Rok od roku se zvyšuje počet občanů s evidovaným trvalým pobytem na adrese ohlašovny. Další příčinou rozdílu mezi faktickým a evidovaným místem pobytu je to, že mnozí občané – nájemci nehlásí změnu místa trvalého pobytu, protože si to pronajímatel nepřeje.

Pro rozúčtování plateb za některé služby, i pro řešení mimořádných situací, je důležitější znát informaci o osobách, které v domě skutečně bydlí, a nikoliv o osobách, které jsou zde hlášeny k pobytu. Osobní údaje poskytnuté z ISEO tak nejsou nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, a dle mého posouzení se tedy nejedná o zpracování na základě právního titulu upraveného v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Poskytnutí údajů podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel není reálně s to plnit kontrolní funkci, zda člen SVJ plní řádně vůči SVJ své povinnosti podle stanov SVJ,

⁵ „Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, ...“

pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života, ...“

nehledě na názor prezentovaný v odborné literatuře, že pro SVJ není ani nezbytně nutné znát konkrétní osobní údaje osob žijících v bytě. Podle autorů článku, publikovaného v časopisu „Právní rádce“ v roce 2008⁶, pokud by SVJ požadovalo na vlastníkově jednotky, aby mu sdělil osobní údaje např. nájemce, či též osob žijících s ním v bytě, muselo by získat souhlas subjektu těchto údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, jinak by se jednalo o postup v rozporu s tímto zákonem.

Podotýkám také, že informace poskytnutá SVJ podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel nemá dostatečnou vypovídací hodnotu také proto, že neobsahuje údaje o cizincích, které člen SVJ ve svém bytě ubytoval.

Jestliže jsem vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů správně porozuměl, vyjádřil názor, že lpění na dosavadních právních institutech by nemělo bránit v plnění funkcí novým subjektům, které přináší vývoj společenskoekonomických vztahů. Obecně s touto tezí souhlasím. Avšak právní institut SVJ vznikl dříve než ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel. Institut SVJ se v právním řádu objevil se zákonem o vlastnictví bytů, který nabyl účinnosti dnem 1. 5. 1994. Zákon o evidenci obyvatel, který se pojetím evidence trvalého pobytu značně odlišuje od předchozího zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2000. Ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel, dle něhož *ohlašovna sdělí vlastníkově objektu nebo jeho vymezené části na jeho žádost jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození občana, k němuž vede údaj o místě trvalého pobytu, odpovídající adrese jím vlastněného objektu nebo jeho vymezené části*, nabylo účinnosti dnem 1. 4. 2004 (po novelizaci zákonem č. 53/2004 Sb.) Jelikož údaj o místě trvalého pobytu není (a nikdy nebyl) veden k vymezené části objektu, nebylo možné toto ustanovení v praxi realizovat. Ustanovení § 10 odst. 8 v aktuálním znění⁷ je součástí zákona o evidenci obyvatel teprve s účinností od 1. 7. 2008 (po novelizaci zákonem č. 239/2008 Sb.).

Zákon o evidenci obyvatel byl od roku 2004 do současné doby 19krát novelizován, zákon o vlastnictví bytů 5krát. Pokud by zákonodárce chtěl, aby byly údaje podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel poskytovány i SVJ, mohl to v zákoně výslovně uvést.

Domnívám se, že obtíže při výkladu a aplikaci některých ustanovení zákona o evidenci obyvatel jsou způsobeny jednak tím, že informační systém evidence obyvatel není dosud s to reagovat na fenomén vlastnictví bytových jednotek⁸, jednak tím, že zákon o evidenci obyvatel rezignoval na zajištění souladu mezi faktickým a evidenčním pobytem. V převažujícím právním povědomí je však přitom zakořeněna představa, že místo trvalého pobytu občana v informačním systému evidence obyvatel by mělo odpovídat místu jeho obvyklého bydliště.

⁶ Bartík, V.; Janečková, E. Zpracování osobních údajů při správě nemovitostí. Právní rádce, 2008, č. 06, s. 4 – 9

⁷ Viz poznámka pod čarou č. 3.

⁸ V tomto ohledu myšlenku předsedy ÚOOÚ o právních institutech a vývoji společenskoekonomických vztahů rozumím. Na druhou stranu mám však za to, že předseda ÚOOÚ ve své úvaze nezohlednil změny v pojetí trvalého pobytu, které nastaly v roce 2000, a stav ISEO, který čím dál méně vypovídá o faktickém pobyту občanů.

D - Návrh opatření

Podle ustanovení § 18 odst. 2 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě navrhuji Ministerstvu vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů, aby přehodnotily svá stanoviska, podle nichž ohlašovna sdělí společenství vlastníků jednotek (za které jedná statutární orgán) osobní údaje podle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel. Po přehodnocení svého aktuálního stanoviska by se tak Ministerstvo vnitra (a zřejmě i Úřad pro ochranu osobních údajů) vrátilo ke svému předchozímu stanovisku v této věci.

Závěrečné stanovisko zasílám vedoucí odboru vnitřních věcí Magistrátu KV Ing. Jindřišce Gallové, vedoucímu odboru správních agend Krajského úřadu Karlovarského kraje Ing. Danielu Matějčkovi, řediteli odboru správních činností Ministerstva vnitra JUDr. Zdeňku Němcovi, předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů RNDr. Igoru Němcovi a stěžovatelce. Ředitele odboru správních činností Ministerstva vnitra a předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, jaká opatření k nápravě provedli.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)