

POVINNOST MLČENLIVOSTI ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

MARTA VRBOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný konferenční příspěvek je věnován jedné ze základních povinností úředníků územních samosprávných celků - povinnosti mlčenlivosti. Ta je s ohledem na zvláštní povahu veřejné správy pojata odchylně od klasické úpravy v pracovněprávních předpisech. Jejím účelem není na rozdíl od soukromé sféry ochrana zájmů zaměstnavatele, ale především ochrana řádného výkonu veřejné správy.

Key words in original language

Povinnost mlčenlivosti; úředníci územních samosprávných celků; ochrana řádného výkonu veřejné správy.

Abstract

The aim of this present paper is to underline the current regulation of the obligation to maintain confidentiality of the local self-governmental officials. The conception of obligation to maintain confidentiality in public administration differ from the conception in private sphere - its purpose is not to protect the private interests of the employer but to protect the due course of public administration.

Key words

Obligation to Maintain Confidentiality; Local Self-governmental Officials; Protection of the Due Course of Public Administration.

V podmínkách moderního právního státu je zaměstnancům veřejné správy ukládána řada povinností vedoucích k zabezpečení jejího řádného výkonu. V souvislosti s činností Rady Evropy (a na vnitrostátní úrovni zejména s činností Veřejného ochránce práv) se objevují především stále silnější požadavky směřující k zajištění kvalitního výkonu veřejné správy založeného na respektování základních lidských práv a svobod jednotlivců. Soubor takových požadavků je nazýván „dobrou správou (good governance)“.¹

V Kodexu dobré veřejné správy, který je součástí Dodatku k Doporučení CM/Rec (2007)7 Výboru ministrů členským států o dobré správě/good governance, je jako jeden z pilířů výkonu veřejné správy uváděn princip transparentnosti, vyjadřující právo jednotlivců, aby byli vhodnými prostředky informováni o činnosti a rozhodování

¹ Potěšil, L. "Dobrá správa" v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha : Ministerstvo vnitra, 12, 2008, s. 7.

orgánů veřejné správy.² Současně s ním je však formulován také princip úcty k soukromí společně s požadavkem na respektování pravidel týkajících se ochrany osobních údajů a zákonné ochrany tajemství.

V právních řádech demokratických právních států se objevují různé právní prostředky a instituty směřující k ochraně informací, na jejichž veřejné přístupnosti společnost nemá z různých důvodů zájem. Tyto prostředky pak představují určitý průlom do principu transparentnosti veřejné správy, který je však (s ohledem na existenci údajů, jejichž zpřístupnění by v konečném důsledku mohlo mít spíše negativní dopady na zájmy jedinců či společnosti) v demokratickém prostředí přípustný a zároveň nezbytný. Jedním z těchto ochranných právních prostředků je i institut povinné mlčenlivosti.

1. K POJMU POVINNOST MLČENLIVOSTI ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Povinnost mlčenlivosti patří k obecným zásadám veřejného práva sloužících zejména k ochraně soukromých a veřejných zájmů fyzických osob, právnických osob či státu.³ Zpravidla bývá vymezena jako zákonem stanovená povinnost fyzické osoby uchovat v

² Rovněž Veřejný ochránce práv řadí otevřenost veřejné správy mezi základní principy dobré správy. V souhrnu principů dobré správy ji vymezuje takto:

„Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu. Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.“Veřejný ochránce práv: Principy dobré správy. Dostupný na <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> [citováno 30.11.2011].

Více také viz Černín, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv, In Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv. (Hrabcová, D. ed.), Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006, s. 11 – 19. Dostupný na http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf [citováno 30.11.2011].

³ Ondruš, R. Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde. 2005, s. 70.

tajnosti takové informace a údaje, jejichž neoprávněné poskytnutí je způsobilé ohrozit či poškodit práva a chráněné zájmy fyzických nebo právnických osob či zájmy státu, k jejichž ochraně byla povinná mlčenlivost uložena.^{4 5}

Základním znakem povinnosti zachovávat mlčenlivost je její vazba na příslušnou fyzickou osobu. Tato osoba disponuje určitými chráněnými informacemi a údaji, na jejichž utajení mají jednotlivci či stát vážný zájem, a s nimiž se seznámila zpravidla v souvislosti s výkonem svého zaměstnání, povolání či funkce.⁶ Povinnost mlčenlivosti pak takovou fyzickou osobu zavazuje v soukromém i úředním styku k jednání, které zaručí ochranu těchto informací a údajů před jejich neoprávněným šířením. I když se povinná osoba s chráněnými údaji seznámila při výkonu svých úředních kompetencí, ochrana vyplývající z právní úpravy mlčenlivosti je širší a zavazuje povinnou fyzickou osobu zachovávat mlčenlivost nejen v úředním životě, ale i v životě soukromém, a to i po dobu, kdy již ukončila příslušný pracovní či služební poměr.⁷

Povinnou mlčenlivost je možné vždy charakterizovat z pohledu jejího osobního a věcného rozsahu. Osobní rozsah povinné mlčenlivosti určuje okruh fyzických osob, které jsou mlčenlivostí vázány a plní povinnosti z tohoto institutu vyplývající. Věcný rozsah pak určuje

⁴ Müllerová, M. Sankce za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost ve veřejné správě. In COFOLA 2010: The Conference Proceedings. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010. s. 1187.

⁵ Charakteristickou vlastností informací a údajů, které jsou povinností mlčenlivosti v různých oblastech veřejné správy chráněny, je jejich výjimečnost, zaručující jejich nositeli určité výsadní postavení. Tato výhoda a výjimečné postavení však může být uplatňována pouze v situaci, kdy nositel daných chráněných informací je současně jejich výlučným nositelem, nebo existuje-li pouze omezený okruh dalších osob, které mají k chráněné informaci přístup. V procesu všeobecné výměny informací tak vzniká potřeba takové informace a údaje z této výměny vyloučit a omezit tak širokému okruhu osob volný přístup k nim. Ztráta výsadního postavení a poskytnutí chráněných informací širokému okruhu nepovolaných osob je vždy chápána jako nebezpečí ohrožující či přímo poškozující kvalitu existence nositele těchto informací, tj. fyzické osoby, právnické osoby či státu, neboť nepovolaná osoba, která získala tyto informace k dispozici, je může použít proti těm, v jejichž zájmu bylo dané informace utajit.

Blíže viz Musil, R. Ochrana utajovaných skutečností. Praha : Eurounion, 2001, s. 18 an.

⁶ Mates, P. Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, s. 258.

⁷ Brejcha, A.: Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. Praha : CODEX Bohemia, 1998, s. 99-100.

okruh informací nebo údajů, k jejichž ochraně je povinná mlčenlivost zákonem stanovena. 8

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o úřednících ÚSC") zakotvuje povinnost mlčenlivosti v ustanovení § 16 odst. 1 písm. j), jako jednu ze základních povinností úředníků územně samosprávných celků.⁹ V rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy úředníky zavazuje k zachování mlčenlivosti o všech skutečnostech, které se dozvěděli při výkonu svého zaměstnání a v souvislosti s ním. Současně připouští možnost zproštění povinné mlčenlivosti, a to prostřednictvím vedoucího úřadu, jím pověřeného vedoucího úředníka či příslušného správního úřadu podle zvláštních právních předpisů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Koncepce povinné mlčenlivosti podle zákona o úřednících ÚSC je odlišná od koncepce povinné mlčenlivosti, jak ji zakotvuje v ustanovení § 303 odst. 2 písm. b) zákon č. 262/2005 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákoník práce"). Účelem povinné mlčenlivosti ve veřejné správě totiž není ochrana zájmů zaměstnavatele, ale ochrana řádného výkonu veřejné správy.¹⁰

Spolu s dalšími povinnostmi uloženými zákonem o úřednících ÚSC povinná mlčenlivost vytváří předpoklady odpovědného jednání a činnosti úředníků územních samosprávných celků, a to nejen vůči svému zaměstnavateli a nadřízeným, ale také směrem dolů vůči adresátům veřejné správy. Přispívá tak k výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti, veřejné správy, která odpovídá požadavkům správy dobré.¹¹

⁸ Tamtéž, s. 100.

⁹ Zákon o úřednících ÚSC nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003 v návaznosti na ukončení činnosti bývalých okresních úřadů. Podle důvodové zprávy k jeho návrhu je jeho hlavním účelem především zvýšení kvality výkonu veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky, přispění ke vnímání veřejné správy jako veřejné služby a profesionalizace úředníků územně samosprávných celků, kteří zajistí kvalitní, odborný a nestranný výkon veřejné správy. Těmto požadavkům odpovídá i koncepce základních povinností úředníků zakotvených v ustanoveních hlavy III. zákona.

¹⁰ Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitol_a.pdf [citováno 30.11.2011].

¹¹ Vedle povinnosti zachovávat mlčenlivost zakotvuje zákon o úřednících územně samosprávných celků celou řadu povinností, které jsou odrazem

2. OSOBNÍ ROZSAH POVINNOSTI MLČENLIVOSTI

Jak bylo výše uvedeno, osobní rozsah povinné mlčenlivosti určuje okruh fyzických osob, které jsou mlčenlivostí vázány a plní povinnosti z tohoto institutu vyplývající. Ve vztahu k povinnosti mlčenlivosti zakotvené v ustanoveních zákona o úředních ÚSC je proto namístě vymežit, kdo je úředníkem územně samosprávného celku.

Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o úřednících ÚSC je úředníkem zaměstnanec¹² územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy. Výkonem správních činností se pak dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Podíl na výkonu správních činností je přitom důležitým kritériem pro určení jurisdikce zákona o úřednících ÚSC, neboť na zaměstnance, kteří nevykonávají správní činnosti, tento zákon nedopadá.¹³ Tito pak spadají pod osobní působnost zákoníku práce.

Vedle kritéria výkonu správních činností je pro účely stanovení osobního dopadu zákona o ÚSC a osobního rozsahu povinnosti mlčenlivosti v něm zakotvené určující také ustanovení § 1 odst. 3 zákona, které vymezuje okruh osob, které jsou z jeho působnosti zcela

základních principů dobré veřejné správy. S povinnou mlčenlivostí nepochybně souvisí povinnost souladu činnosti úředníků s právními předpisy České republiky jako projev zásady zákonnosti, povinnost ochrany veřejného zájmu, informační povinnost o činnosti územního samosprávného celku, apod.

¹² Zákon o úřednících ÚSC v ustanovení § 4 stanoví předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Dle něj se úředníkem může stát pouze fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, případně cizím státním občanem s trvalým pobytem v České republice, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, ovládá jednacím jazyk, je bezúhonná a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Za bezúhonnou se přitom pro účely zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy, pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jakoby nebyla odsouzena.

¹³ Blíže viz Vedral, J: Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků?. Dostupný na <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-je-urednikem-podle-zakona-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-20004.html> [citováno 30.11.2011].

vyloučeny. Jedná se o zaměstnance zařazené v organizačních složkách územního samosprávného celku,¹⁴ zaměstnance zařazené jen ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku¹⁵ a zaměstnance, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí. 16 17

3. VĚCNÝ ROZSAH POVINNOSTI MLČENLIVOSTI

Okruh informací a údajů, které jsou chráněny povinností zachovávat mlčenlivost, je vždy vymezen zájmem na zachování jejich neveřejnosti. Může jít jak o zájem jednotlivců tak o zájem společnosti, zájem veřejný. Na které konkrétní zájmy povinnost zachovávat mlčenlivost dopadá, stanoví vždy příslušný právní předpis. Ve prospěch veřejného zájmu jde typicky o utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, ve prospěch zájmu jednotlivců pak vedle osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, obvykle také o ochranu majetkových poměrů, informací o rodinném životě a jiných soukromých aktivitách, o ochranu obsahu předávaných zpráv apod.

Úředníci územních samosprávných celků jsou dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. j) vázáni povinností dopadající na všechny skutečnosti, o kterých se tyto osoby dozvěděly v souvislosti s výkonem svého úřadu a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy vyžadují, aby zůstaly nezveřejněny. Komplexní pojetí povinné mlčenlivosti však nelze vykládat jako absolutní zákaz sdělovat jakoukoli informaci související s úřední činností povinné osoby, ale pouze takovou

¹⁴ Organizační složky územního samosprávného celku jsou zřizovány v režimu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto složky nedisponují právní subjektivitou. Jejich pracovníci jsou pak zpravidla zaměstnanci příslušného územního samosprávného celku, který danou organizační složku zřizuje.

¹⁵ Jedná se např. o strážníky obecní policie vykonávající svou činnost dle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Pro určení zaměstnanců spadajících pod ustanovení § 1 odst. 3 písm.) je klíčové slovo "jen". Platí totiž, že pracovník, který je zařazen ve zvláštním orgánu územního samosprávného celku a současně je do jeho úřadu, spadá pod jurisdikci zákona o úřednících ÚSC.

¹⁶ Např. administrativní činnosti, řízení motorových vozidel, správa informačních systémů, úklid, zásobování apod

¹⁷ Blíže viz Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitol_a.pdf [citováno 30.11.2011].

informaci, která není veřejná a jejíž prozrazení může způsobit újmu na právech a zájmech, v jejichž prospěch byla mlčenlivost uložena. 18

4. ZÁVĚREM

Text předkládaného konferenčního příspěvku se snažil přiblížit koncepci povinné mlčenlivosti úředníků veřejné správy, jak ji zakotvuje zákon o úřednících ÚSC. Ta je s ohledem na zvláštní povahu veřejné správy pojata odchylně od klasické úpravy v pracovněprávních předpisech. Jejím účelem není na rozdíl od soukromé sféry ochrana zájmů zaměstnavatele, ale především ochrana řádného výkonu veřejné správy. Spolu s dalšími povinnostmi uloženými zákonem o úřednících ÚSC pak povinná mlčenlivost vytváří předpoklady odpovědného jednání a činnosti úředníků územních samosprávných celků a přispívá k výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti, veřejné správy, která odpovídá požadavkům správy dobré.

Literature:

- Brejcha, A.: Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. Praha : CODEX Bohemia, 1998, 228 s. ISBN 8085963477.
- Černín, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv, In Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv. (Hrabcová, D. ed.), Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006. Dostupný na <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> [citováno 30.11.2011].
- Hamplová, J.: Úředníci územních samosprávných celků. Dostupný na <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-13873960-urednici-uzemnich-samospravnych-celku> [citováno 30.11.2011].
- Korotvičková, M., Onisko, J.: Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Dostupný na <http://www.volny.cz/akv/stanosamosprava.doc> [citováno 30.11.2011].
- Mates, P. Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, 313 s.. ISBN 8072015893.
- Musil, R. Ochrana utajovaných skutečností. Praha : Eurounion, 2001, 379 s. ISBN: 8085858932.
- Müllerová, M. Sankce za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost ve veřejné správě. In COFOLA 2010: The Conference Proceedings. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010. Dostupný na http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/sankce/Mullerova_Marta__1581_.pdf [citováno 30.11.2011].

¹⁸ MATES, P.: Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, s. 260.

- Ondruš, R. Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde. 2005, 515 s. ISBN: 8072015230.
- Potěšil, L. "Dobrá správa" v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha : Ministerstvo vnitra, 12, 2008. Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx> [citováno 30.11.2011].
- Vedral, J: Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků?. Dostupný na <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-je-urednikem-podle-zakona-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-20004.html> [citováno 30.11.2011].
- Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitola.pdf [citováno 30.11.2011].

Contact – email

134581@mail.muni.cz