

6. VEŘEJNÉ A NEVEŘEJNÉ JEDNÁNÍ KOLEKTIVNÍCH ORGÁNŮ výbory, komise a porady zastupitelů

Co znamená veřejné jednání nebo jaká je hranice mezi jednáním zastupitelstva a pracovní poradou? Jaká opatření lze učinit pro dosažení / dodržení zákonných povinností při organizování veřejného jednání? To vše si můžete přečíst v dalším čísle Desatera otevřené obce.

Řízení obce či kraje má být z principu velmi transparentní – občané mají mít možnost co nejvíce vidět „do kuchyně“ a rozumět přijímaným rozhodnutím. Jinak by pojem „samospráva“ ztrácel smysl.

Mohlo by se zdát, že pojem „veřejné jednání“ či případy, kdy různé orgány obce či jejího zastupitelstva a rady jednají neveřejně, jsou jasné. Ve skutečnosti věc není tak jednoduchá a případů, kdy se buď zbytečně omezuje veřejnost, anebo se omezuje dokonce protiprávně, je více, než bychom čekali.

Zákon o obcích ukládá, že jednání zastupitelstva je veřejné. O jednání výborů a komisí se nezmiňuje.

Je tedy zčásti na vůli zastupitelstva, jak upraví jednání výborů a komisí. V zásadě lze říci, že veřejnému jednání těchto kolektivních orgánů nic nebrání. V zásadě půjde jen o případnou ochranu osobních údajů o projednávaných osobách, ovšem zároveň je vždy otázka, zda se tyto údaje nedají projednat tak, že veřejnost jednání tuto ochranu neohrozí.

Co je pojem „veřejnost jednání“?

Veřejnost jednání nelze pojímat formalisticky. K „veřejnosti“ nepostačuje, že jednání probíhá v místnosti, do které může přijít veřejnost. Veřejné totiž musejí být všechny složky jednání.

Jednání

Vlastní pojem jednání kolektivního orgánu se v zásadě skládá z několika podstatných prvků.

Jednání lze charakterizovat:

1. společnou přítomností členů orgánu (zastupitelstva, komise, výboru) či jejich převahy,
2. projednáváním (tj. vyměňováním si názorů, kladení otázek a odpovídáním) určitého bodu programu
3. předkládáním návrhů k usnesení a k dalšímu postupu
4. hlasováním o usnesení a dalším postupu.
5. Typickým rysem jednání pak je, že jej svolává osoba k tomu stanovená, například starosta, jeho zástupce či předseda orgánu, že se svolává pomocí obvyklých prostředků svolavatele jednání (obce, kraje), a že se svolává do prostor obce (kraje), kde se obvykle taková veřejná jednání konají.

Veřejnost

Veřejností se míní zajištění možnosti, aby aktuálně přítomná veřejnost (jednotliví občané) mohli vnímat výše uvedené komponenty jednání. Vnímání musí být umožněno bezprostředně, přítomností veřejnosti ve stejném prostoru, kde se odehrává jednání. Vnímání tímto bezprostředním způsobem musejí být všechny podstatné projevy jednajících, tj. především jejich řečnické vystoupení, přednesené návrhy, přihlášení se do rozpravy či k jiným formám vystoupení, hlasování jak konkrétních členů, tak též ve formě součtů.

Uvedený popis „jednání“ a „veřejnosti“ se může zdát banální a samozřejmý. Ovšem praxe již vícekrát přinesla významné odchylky: například v Olomouckém kraji bylo okolo r. 2003 hlasování organizováno tak, že přítomná veřejnost vůbec nevěděla, kdo jak hlasoval. Hlasování se realizovalo elektronickým zařízením a v přítomném okamžiku veřejného jednání nebyl nijak veřejně patrný jeho průběh a výsledek. Listina s jmenovitým záznamem hlasování byla dostupná až po skončení jednání a často byla žadatelům odepřána.

Podobně je porušením veřejnosti jednání zvyk předkládat návrhy jen písemně. Při hlasování pak přítomná veřejnost neví, o čem se rozhoduje.

Moderní technika též může umožnit vedení rozpravy tak, že členové jednajícího orgánu ji slyší, ale přítomná veřejnost ji slyšet nemusí.

Zásadním a velmi častým způsobem omezení veřejného jednání však je systematické konání části rozpravy mimo veřejné jednání, zejména formou tzv. pracovních porad zastupitelů (viz dále). Lze si představit i jiné formy¹.

Veřejností se zároveň – z hlediska organizačně technického – obvyklé míní zajištění podmínek pro přítomnost dostatečného počtu zájemců z řad veřejnosti.

Komplexnost „veřejného jednání“

Jakmile se jakýmkoliv způsobem stane, že jeden z výše uvedených prvků jednání kolektivního orgánu se odehrává tak, že není veřejný, tj. bezprostředně vnímatelný přítomnou veřejností, nelze považovat celé jednání za veřejné.

Veřejným je jednání pouze tehdy, pokud veřejně (tj. vnímatelně pro každého) probíhají VŠECHNY prvky jednání.

Je-li jakýmkoliv opatřením, ať technickým, nebo organizačním (např. proběhnutím části jednání jinde v jiném čase) některý prvek jednání vyloučen, není dodržena veřejnost jednání.

A naopak lze dovodit, že jakmile se někde pod jakoukoli zástěrkou koná jednání, které má výše uvedené znaky, pak jde o řádné jednání zastupitelstva.

Technické a organizační zajištění veřejného jednání

Co když se veřejnost nevejde?

Důležité v takových případech je, zda organizátor (obec, kraj) mohou předpokládat zvýšený zájem veřejnosti. Pokud ano, pak je jejich povinností na tento předpoklad reagovat a přijmout potřebná opatření, aby veřejnost jednání byla zajištěna. Vedení obce umí podle projednávané agendy a průběžného kontaktu s veřejností (diskuse na webu, frekvence telefonních a e-mailových dotazů) odhadnout, že na jednání přijde neobvyklé množství zájemců.

Praktická opatření

Pokud není možnost zajistit větší sál, je možné – jako nouzové mimořádné opatření – zajistit přenos zvuku a obrazu do dalších prostor, sousedících s jednací sálou, případně i na venkovní prostranství. Je však třeba brát v potaz, že ti, kteří sledují jednání mimo jednací sál, mají omezené možnosti přihlásit se do rozpravy či jinak se v rámci platných pravidel a zachování pořádku projevit.

Pokud se očekává k určité agendě mimořádný zájem, je vhodné uspořádat k tomuto tématu mimořádné jednání.

V případě, kdy ani uvedená technická opatření nepostačí, měl by organizátor přijmout opatření, která zajistí proporční účast zástupců různých skupin veřejnosti. Pokud se tedy například chystá jednání zastupitelstva v prostorách, kam se nevejde předpokládané množství veřejnosti, které o účast projeví zájem, měl by obecní úřad v předstihu komunikovat s místními sdruženími, spolky a dalšími identifikovatelnými skupinami, které mají o projednávané téma zájem (například změny územního plánu) a požádat je o určení zástupců.

¹ Fantazijním případem takového pseudoveřejného, ve skutečnosti zcela neveřejného jednání, bude situace, kdy se zastupitelstvo sejde v místnosti osazené překladatelskými boxy (nebo boxy známými z učeben jazyků), v nichž budou sedět zastupitelé, avšak veřejnost (která bude mít do vymezené části sálu přístup) je neuvidí, nebude je slyšet, protože budou hovořit pomocí mikrofonů a sluchátek, a nebude vědět, jak hlasují, protože budou hlasovat pomocí tlačítek. Takto lze technicky zajistit vyloučení všech prvků veřejnosti z jednání, ačkoliv zdánlivě bude probíhat „veřejně“. Veřejnost se nerovná tomu, že v nějaké veřejně přístupné místnosti v daném čase probíhá jednání označené jako jednání zastupitelstva.



Těmto zástupcům pak lze zajistit účast přímo v jednacím sále přednostně, ovšem takový postup se nesmí zneužít k vyloučení některých skupin.

Nesprávný postup

Nepřijatelný a protiprávní postup je, když pracovníci úřadu², případně v koordinaci s aktivisty některých politických formací, zajistí obsazení kapacity sálu tak, aby se jiná část veřejnosti na jednání nedostala. V takovém případě je povinností předsedajícího zjednat nápravu a zajistit účast v sále alespoň zástupcům skupin, které se dovnitř nedostaly.

Práva občanů obce a kraje

Na jednání zastupitelstva mají právo ke každému bodu rozpravy vystoupit občané obce (kraje). Organizátoři proto zajišťují kontrolu jejich dokladů, pokud se přihlásí do rozpravy a nejsou obecně známí.

Veřejné jednání výborů a komisí

Zastupitelstvo obce (kraje) by mělo v jednacím řádu upravit jednání výborů a komisí jako veřejné, pouze v důvodněných případech jako neveřejné.

Jednání výborů a komisí lze již předem ze zkušenosti rozdělit na ty, na nichž obvykle dochází k projednávání chráněných údajů, a kde ne. Například sociální komise či komise bytová obvykle projednává údaje o konkrétních občanech. Pak je rozumné a přijatelné stanovit v jednacím řádu, že jednání těchto komisí je neveřejné, a že komise se ve zvláštních případech může usnést, že část jednání proběhne veřejně (to je například vhodné při projednání materiálů, které vyvolávají veřejnou debatu a kritiku, a přitom lze projednat tak, že chráněné údaje zůstanou jen v podkladech a není třeba je přednášet nahlas.

U ostatních orgánů je pak vhodné upravit v jednacím řádu opačný postup: jednání je zpravidla veřejné, a pouze v některých zvláštních případech, kdy je nutno projednat chráněné údaje a nelze jednání zorganizovat tak, že by nebylo třeba je přednášet, se komise či výbor může usnést, že proběhne neveřejně.

Neveřejnost by byla odůvodněná i v těch případech, kdy předčasné zveřejnění informace způsobí škodu, například ohrozí rovnost zájemců v rámci výběrového řízení, může vést k poškození dobrého jména (může jít o prověřování domněnky, která se nepotvrdí). Protože komise a výbor jsou toliko poradními orgány rady a zastupitelstva, lze na některé informace na nich projednávané či vznikající hledět jako na nové, vznikající informace, sloužící jen pro přijetí rozhodnutí rady či zastupitelstva.

Pracovní porady

Právo orgánu (obce, kraje) určovat veřejnost či neveřejnost jednání

Veřejnoprávní korporace, kterou je obec či kraj, není úplně volná (v soukromoprávním smyslu) konat cokoli se jí zlíbí. Pokud tedy například koná pracovní poradou zastupitelů, nemá volnost rozhodnout si sama, zda je toto jednání veřejné či neveřejné. Nepochybně jde o „akci“ obce (kraje). Pro posouzení, zda občané na takovou akci smějí přijít, tedy není rozhodující projev vůle obce (kraje), ale to, zda zákona občanům účast zakazuje³. Zákon nepřipouští účast veřejnosti jen na jednání rady. V ostatních případech se musí dále zkoumat, zda existuje rozumný důvod k takovému omezení. Důvodem bude především potřeba projednávat informace, které požívají zvláštní právní ochrany, zejména osobní údaje a informace o soukromí. Výjimečně to může být obchodní tajemství, informace schopné ovlivnit hodnotu cenných papírů a další.

² jde o reálný zadokumentovaný případ jednoho většího českého města

³ Např. v r. 2005 starosta města Neratovice sám rozhodl, že občanka města se nesmí zúčastnit „pracovní porady zastupitelů“ k rozpočtu na r. 2006, která byla svolána do zasedací místnosti Městského úřadu tři dny před veřejným zasedáním zastupitelstva. Odůvodnil to tím, že „je to schůzka neformální, SOUKROMÁ a budou zde projednávány i jiné věci než rozpočet“. Na zasedání zastupitelstva pak proběhlo schválení rozpočtu bez jakékoli diskuse a dotazů ze strany zastupitelů. Viz informace občanky Spěváčkové.



Pokud takový důvod neexistuje, anebo je řešitelný jiným způsobem, než vyloučením veřejnosti (např. uvedením potřebných osobních údajů jen v podkladech tak, že není třeba je při rozpravě citovat), pak nenacházíme právní důvod k vyloučení veřejnosti. Pokud má veřejnost právo účastnit se jednání zastupitelstva, pak není důvod, aby se nemohl účastnit i přípravného jednání – pracovní poradou.

Neostrá hranice mezi „pracovní poradou“ a „jednáním zastupitelstva“

Na věc lze hledět i z druhé strany – pokud pracovní porada vykazuje převahu znaků, typických pro určitou část jednání zastupitelstva, pak by nemělo být podstatné, jak je toto jednání označováno. Mělo by se posuzovat podle skutečného obsahu. Pracovní porada je pak vlastně určitou fází jednání zastupitelstva. Skutečnost, že pouze neproběhne závěrečné hlasování, nemůže ospravedlnit výklad, že nejde o jednání zastupitelstva. Ovšem musí být přítomny dva rysy: jednak musejí nastat znaky, vyznačující jednání zastupitelstva, jako je přítomnost převahy jeho členů, svolání stejným způsobem jako jednání zastupitelstva, konání v prostorách obce (kraje) kde se obvykle zastupitelstvo koná, projednávání bodů, které patří do agendy zastupitelstva a jsou či budou aktuálně na jeho programu, a především vedení rozpravy, případně vznášení návrhů usnesení či dalšího postupu zastupitelstva.

Druhý klíčový aspekt pak je, že uvedené prvky jednání zastupitelstva již neproběhnou na řádném jednání zastupitelstva. Jinými slovy, pokud podstatné rysy jednání zastupitelstva proběhnou ve srovnatelné míře též na jednání zastupitelstva, může pracovní porada zůstat pracovní poradou – nedojde k omezení práva veřejnosti na sledování průběhu jednání.

Osobní rovina účasti člena zastupitelstva na jednání

Též je otázkou, zda člen zastupitelstva smí postupovat tak, že na jakémsi pracovním jednání vyjádří v diskusi své názory, dotazy, pochybenosti k určité věci, a pak na oficiálním, tzv. „veřejném“ jednání zastupitelstva o téže věci již jen mlčí a hlasuje. V takovém postupu lze i na úrovni jednotlivého člena zastupitelstva spatřovat porušení slibu, že bude vykonávat svůj mandát. Výkonem mandátu se totiž musí mínit právě účast veřejném projednávání věci.

Zpochybnitelnost rozhodnutí zastupitelstva, jehož část neproběhla veřejně

Veřejnost projednávání má umožnit občanům, aby mohli sledovat diskusi, kterou zastupující občany vedou zvolení zastupitelé, a to včetně jakýchkoli dotazů a vysvětlování. Pokud taková diskuse na neformální schůzce proběhla, a naopak neproběhla na řádném zastupitelstvu, pak je tím prokázáno, že šlo pojmově o část jednání zastupitelstva, která měla být veřejnosti přístupná. To není v rozporu s tím, že zastupitelé se mohou vzájemně konzultovat. Pokud navíc byla schůzka svolána starostou s využitím aparátu obce a jednání proběhlo v prostorách městského úřadu jako řádné zasedání, je nepochybné, že byl touto cestou obejit účel zákona o obcích a ve skutečnosti se jednalo o část řádného jednání zastupitelstva, která však protiprávně proběhla neveřejně. Jeho závěry lze zpochybnit.

Příklad:

Obec podávala žádost o dotaci z fondů EU na projekt, přičemž několik dní před finálním odevzdáním žádosti rozhodli zastupitelé na neveřejné pracovní schůzce o významné změně projektu.

Z pracovní schůzky, kde bylo přijato toto rozhodnutí o změnách v projektu s celkovými náklady cca 6 miliónů Kč, nebyl pořízen žádný zápis. Na jednání zastupitelstva obce (existuje kompletní zvukový záznam) se věc již neprojednávala. V zápisu z tohoto jednání se však poté objevila dvě usnesení (s tím, že byla obě jednomyslně schválena), o nichž se na jednání vůbec nehlasovalo, ani nebyla projednávána. Zapisovatel a ověřovatelé zápisu prokazatelně lžou (jak prokazuje zvukový záznam jednání).

V takových případech by měl odbor dozoru ministerstva vnitra (viz <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx>?) použít zmocnění podle § 124 zákona o obcích a vyzvat obec ke zjednání nápravy, tedy k opětovnému projednání věci na řádném jednání. Dále může výkon takového usnesení pozastavit, a podat též návrh k soudu, aby takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti zrušil.

Doporučení

Pokud je třeba konat průběžné porady zastupitelů, je třeba uplatnit následující doporučení:

- přiměřeným způsobem (blížícím se způsobu oznamování jednání zastupitelstva) informovat s předstihem veřejnost o takových poradách, včetně jejich programu (témat),
- umožnit účast veřejnosti na takových poradách (reálně skoro nikdo nepřijde, ale v některých případech to může někoho zajímat a je jeho právem sledovat, jak se obec řídí),
- o pracovní poradě vést alespoň stručný záznam a zveřejnit jej,
- pokud bude projednané téma na programu jednání zastupitelstva, v rámci odůvodnění (uvedení) bodu uvést, že bylo probráno na pracovní poradě, shrnout hlavní body diskuse, která na pracovním jednání proběhla (jakoby před občany stručně zopakovat hlavní argumenty, důvody, názory), otevřít diskusi, a pak teprve přistoupit k hlasování.

Jinými slovy: pracovní porady mohou být za určitých okolností potřebné a praktické. Jejich konání však nesmí vyloučit prvky veřejnosti jednání zastupitelstva. Pokud tedy části jednání zastupitelstva, jako je diskuse a argumentace, proběhly na pracovní poradě, je třeba je „zpřítomnit“ či připomenout i pro jednání zastupitelstva, samozřejmě již jen stručně.

Stanovisko č. 1/2008 odboru dozoru MV (<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/1-2008-pdf.aspx>) tuto problematiku formuluje podrobně a „přísně“:

Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce (podstata veřejného zasedání zastupitelstva obce totiž nepochybně netkví pouze ve veřejném rozhodování o jednotlivých bodech, ale i v jejich veřejném projednávání). Pracovní porady by proto měly být využívány pouze v případě, je-li třeba se s určitými záležitostmi otázky předem neformálně seznámit, aby následně konané zasedání zastupitelstva obce mohlo řádně, v přiměřeném trvání a bez komplikací proběhnout (např. je-li nezbytné některé otázky, které se mají následně stát předmětem obecnější diskuse a rozhodování na zasedání zastupitelstva obce, předem detailně prodiskutovat, typicky jde-li o technické podrobnosti některého z možných řešení). V opačném případě se totiž zastupitelstvo obce vystavuje riziku, že v jeho počínání bude spatřováno obcházení zásady veřejnosti jeho zasedání (i z tohoto důvodu je rovněž nanejvýš vhodné, aby před projednáváním bodu na zasedání zastupitelstva obce, který byl předtím „projednán“ na pracovní poradě, byla podána stručná informace shrnující výsledky tohoto předchozího „projednání“).