

5. ZVUKOVÉ A OBRAZOVÉ ZÁZNAMY Z JEDNÁNÍ ZASTUPITELSTVA

Páté číslo Desatera otevřené obce přináší téma pořizování zvukových a obrazových záznamů z jednání zastupitelstva.

Dozvíte se, že pořizování záznamů je právem občanů, kde je toto právo zakotveno a jaké jsou výjimky při uplatnění tohoto práva. Neopomeneme zmínit přínosy, jaké přináší zveřejňování záznamů samotným úřadem a připomeneme, jak s takto vzniklými materiály nakládat.

Významným prvkem kontroly územní samosprávy je institut pořizování zápisu ze zasedání zastupitelstva a jeho ukládání k nahlédnutí. Zápis ze zasedání zastupitelstva však nemusí zachycovat (a zpravidla také nezachycuje) průběh zasedání doslovně a omezuje se většinou toliko na povinné náležitosti předepsané zákonem – tj. obsahuje informaci o počtu přítomných členů zastupitelstva, schváleném pořadu jednání, průběhu a výsledku hlasování a přijatých usnesení. V důsledku toho pak mnohé důležité momenty zasedání zastupitelstva zůstávají zachyceny výhradně smysly přítomných osob. Za takové situace pak v zájmu objektivního zachycení průběhu zasedání zastupitelstva přicházejí ke slovu audiovizuální záznamové prostředky, které jsou s to zachycený záznam uchovat pro osoby, které se zasedání neúčastnily¹.

Osoby přítomné na jednání zastupitelstva mají právo poříditi si zvukový i obrazový záznam z tohoto jednání. Jednání je veřejné, nejde o žádné soukromé záležitosti. Snaha představitelů obce, členů zastupitelstva tomu bránit, případně ustanovení Jednacího řádu, které to zakazuje, nejsou právně účinné.

Právní souvislosti pořizování záznamů

Právo ukládat povinnosti

Povinnosti lze ukládat jen zákonem. Každý smí činit, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Žádný předpis neukládá ani neumožňuje zákaz pořizovat si na jednání zastupitelstva zvukový záznam. Jednací řád zavazuje jen zastupitelstvo, nikoli občany (míněno ve smyslu pořizování záznamu, samozřejmě zavazuje občany například tak, že nemohou vstupovat do jednání bez udělení slova atd.). V tomto smyslu by tedy ustanovení Jednacího řádu, zakazující pořizovat záznam, bylo neplatné pro rozpor s právními předpisy. Usnesení zastupitelstva může mít právní závaznost jen v případech, kdy je k tomu zastupitelstvo výslovně zmocněno zákonem, jako například k vydání vyhlášky obce, či k úpravě některých prvků jednání zastupitelstva samotného v jednacím řádu.

Pokojné pořizování záznamu nenarušuje průběh zasedání o nic více než přítomní hledící a poslouchající občané. Předsedající ani nikdo další nemá právo vyzývat, natož nařizovat někomu, aby nepořizoval záznam veřejného jednání. Pokud tak učiní, nebo dokonce pokud k prosazení toho použije veřejnou moc (např. obecní policii), stane se pachatelem trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele (to dopadá i na případné protiprávně zakročující policisty).

Ministerstvo vnitra v metodickém materiálu uvádí: „*Jednací řád však může upravovat pouze podrobnosti o jednání zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích) tak, aby při něm nedocházelo k narušování průběhu zasedání. Před zahájením zasedání zastupitelstva obce člen zastupitelstva obce pověřený řízením zasedání může vyzvat občany ke sdělení, zda někdo hodlá pořizovat zvukový záznam průběhu zasedání a zároveň oznámit, zda zvukový záznam bude pořizovat sama obec. Rozhodnutí o tom, zda či v kterých případech je pořizování zvukového záznamu způsobilé narušit či jinak ovlivnit průběh zasedání zastupitelstva obce, spadá do samostatné působnosti zastupitelstva obce.*“²

¹ citováno z letáku Oživení o.s., který obsahuje i další právní pohledy na věc a potvrzuje uváděné závěry (<http://www.bezkorupce.cz/e-knihovna/policy-papers/>)

² Odbor dozoru a kontroly veřejné správy územních samosprávných celků MV ČR, metodické doporučení k činnosti č. 2, str. 26



Neomezitelnost „příjmu“ informací

Zároveň čl. 17 Listiny základních práv a svobod neumožňuje žádným způsobem, a to ani zákonem, omezit **přijímání** informací. Okolnost, zda si přijímající takovou informaci pouze zapamatovává, anebo používá jakýkoliv technický prostředek pro podporu jejího „zapamatování“ či zaznamenání (poznámkový blok, stenozáznam, kresby, magnetofon) je součástí tohoto „přijímání informace“.

Ochrana osobnosti

§ 11 a následující Občanského zákoníku se týká **ochrany osobnosti, zejména soukromí**. Je promítnutím ústavní záruky, že každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do ochrany osobnosti a soukromí (Listina, čl. 10). Pokud ale jde o situaci jednání zastupitelstva, všechny osoby zde vystupují záměrně, vědomě a cíleně veřejně. Není tedy pojmově možné na tuto situaci uvažovat o jakémkoliv ochraně soukromí.

Stejně tak není možné uvažovat o neoprávněném zásahu do ochrany osobnosti, když by takto vystupující byl zaznamenáván. Chce-li někdo něco veřejně ovlivnit, nemůže tak učinit jinak, než když akceptuje veřejnost svého vystoupení. Záznam takového vystoupení tedy není možno považovat za neoprávněný zásah. Takový „zásah“ je naopak oprávněný tím, že takové veřejné vystoupení se stává předmětem veřejné debaty, veřejného posuzování, a tedy je zcela nutné a potřebné mít možnost vystoupení přesně dokladovat, dokumentovat.

Tento výklad potvrdil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004, podle kterého „... *Ustanovení § 11 a § 12 obč. zák. poskytují ochranu jen těm projevům fyzických osob, jež mají osobní povahu. Osobní povahu proto – jak z logiky věci plyne – zpravidla nemají projevy, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti...*“³.

Motivy zakazování záznamů

Zajímavý aspekt často se vyskytujícího sporu o pořizování záznamů spočívá v motivaci pokusů o zákazy. Ti, kteří se snaží zabránit záznamům jednání zastupitelstva, tak nečiní proto, že by se obávali nějakého zásahu do svého soukromí (například, že by někdo pomocí takového záznamu zjišťoval jejich rodinné, majetkové či zdravotní poměry), ani zásahu do ochrany osobnosti (například, že by někdo pomocí jejich fotografie propagoval nějaký výrobek). Jde jim zpravidla o to, aby znemožnili diskusi a kritiku vztahující se k jejich vystoupení. Jinými slovy, nechtějí, aby si při svém vystupování museli příliš dávat pozor na to, co říkají a jak postupují, aby se to nestalo předmětem kritiky.

Ochrana některých zaznamenaných projevů

Přesto existuje několik výjimečných případů, kdy je třeba s ohledem na Občanský zákoník chránit osobnostní práva. Jde o případy, kdy by někdo:

a) snímal osoby, které sice jsou přítomny v sále, ale jen jako pozorovatelé, kteří nevystupují (např. natočit v rohu sedícího klímbajícího hosta by takto bylo nepřípustné),

b) snímal vystupující osoby včetně veřejných představitelů a poté záznam využil ke zvláštním technickým úpravám, jako je stříhání, časosběrné snímání po dlouhou dobu apod., a výsledek upravil s jednoznačně zesměšňujícím, urážlivým a obdobným vyzněním, a to navíc jen tehdy, pokud by takováto forma kritiky osoby či veřejného funkcionáře byla výrazně nepřiměřená jeho činnosti.

Konkrétní příklad: kdyby někdo natáčel mnoho jednání zastupitelstva za sebou a pak z vybraných pasáží vytvořil stříhový dokument, kde by starosta či někdo jiný jen stále zíval, drbal se, kašlal a podobně, a takový film by pak například zveřejnil na internetu, mohl by se vystavit odpovědnosti za neoprávněný zásah do ochrany osobnosti.

Těžko by však mohl být postižen, kdyby šlo například o nejvýše postavené činitele, jako jsou ministři, poslanci apod. kde míra kritiky, včetně znepokojujících až urážlivých forem, může být vyšší.

³ obdobně též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Rádio Twist, a.s. v. Slovenská republika z roku 2006



c) zaznamenal přednášení (čtení, citování, formulování) údajů, které mohou být informacemi o soukromí třetích osob (o nichž se například projednává usnesení). Mohou být také **osobními údaji**, avšak jen tehdy, pokud jsou produktem systematické činnosti obce, která tyto osobní údaje zpracovala a nyní například předložila pro přijetí usnesení.

Projednávání těchto informací a údajů není samo o sobě důvodem pro omezení pořádat záznam. Zde „má navrch“ to, že jednání zastupitelstva je veřejné. Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů k takovéto situaci uvádí, že je na předkladatelích a vystupujících, aby takové údaje a informace při veřejném jednání přednášeli co nejméně.

V těchto případech je každý, kdo pořizuje záznam jednání zastupitelstva, do určité míry následně vázán v tom, jak dále bude nakládat s pořizovaným záznamem. Především nesmí pomocí šíření tohoto záznamu nad rámec veřejného projednávání na zastupitelstvu šířit výše uvedené chráněné okruhy údajů a informací. Tedy zejména by musel vymazat („vypípnout“) ze záznamu konkrétní osobní údaje (např. nahlas přednesená adresa a rodné číslo osoby, které se přiděluje sociální bydlení). Stejně se musí zachovat vůči informacím, které sice nejsou osobními údaji, ale mají povahu informací o soukromí (např. při projednání sociálního bydlení zastupitel uvádí, že tento člověk je rozvedený, má nemocnou matku apod.).

d) využil (zneužil) záznam vůči vystupujícím osobám, které nejsou ve veřejném postavení, k ironizování či zesměšlení následným zásahem do záznamu, například formou stříhu, dabingu, animace apod., který by využil zachycené projevy osobní povahy (drbání se, přehánění se, chyby v mluvě apod.). Pokud je však někdo směšný sám o sobě, aniž se do záznamu zasáhlo, a vystupoval-li takto opravdu veřejně, pak samozřejmě nejde o žádný zásah do jeho chráněných práv. Je dobré si uvědomit, že kdyby upravovatel záznamu totéž udělal vůči politickému představiteli (členu zastupitelstva), již by o porušení práva nešlo, protože všichni, kdo dobrovolně vstoupili do politického života, musejí snášet mnohem vyšší míru kritizovatelnosti, a to včetně určité míry ironizování, zesměšňování a podobně.

Možné využití záznamů

Záznam v tom rozsahu, ve kterém korektně zachycuje veřejné jednání zastupitelstva, a po odstranění případných (výjimečných) chráněných údajů, zejména osobních údajů či údajů o soukromí osob (viz výše), lze použít k jakýmkoliv účelům. Zejména ho lze pouštět dalším osobám, udělat z něj výtah, šířit ho na internetu, pořádit a šířit přepis a podobně.

Právo získat záznam pořizovaný obcí

Z jednání některých zastupitelstev pořizuje obecní úřad zápis a současně úplný zvukový záznam z jednání. Některé obce tento zvukový záznam zveřejňují na internetu. Přesto někdy úřad na žádost o poskytnutí úplného zvukového záznamu podle zákona č. 106/1999 Sb. sdělí například, že záznam se pořizuje jako neautorizovaný materiál sloužící k interní potřebě, a žádosti nevyhoví, případně odkáže na možnost poslechnout si záznam na úřadě. Ovšem „*zvukový záznam je informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, která se vztahuje k působnosti povinného subjektu (obce), tedy by měl být poskytnut.*“⁴ Důvodem protiprávního odmítnutí může být překvapivost dotazu, lépe řečeno skutečnost, že s podobnou žádostí se dotyční pracovníci či funkcionáři ještě nesetkali. Poskytnutí takového záznamu veřejného jednání nemůže nikomu nijak neoprávněně uškodit.

Skartace

Vzniklé záznamy (zvukové i obrazové) jsou dokumentem ve smyslu archivního zákona. Ten v § 2 uvádí: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí dokumentem každý písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam, ať již v podobě analogové či digitální, který vznikl z činnosti původce.*“ Takový dokument byl povinen původce (tedy úřad, který jej vytvořil) označit spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami podle spisového a skartačního plánu (§ 65 ArchZ). Dále byl povinen jej po dobu trvání skartační lhůty uložit ve spisovně. Vyřadit

⁴ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy územních samosprávných celků MV ČR, metodické doporučení k činnosti č. 2, str. 27



dokument smí jen ve skartačním řízení (Skartační řízení je postup, při kterém se vyřazují dokumenty nadále nepotřebné pro činnost původce a při kterém příslušný archiv provádí výběr archiválií, § 7/2 ArchZ). Skartační řízení se provede v kalendářním roce následujícím po uplynutí skartační lhůty dokumentu (§ 8/1 ArchZ).

Vymazat takový záznam předčasně, mimo uvedený režim, představuje vážné porušení Archivního zákona. Pachatel tohoto deliktu se vystavuje sankcím⁵ dle ArchZ.

Praktický postup

Občan, který chce nahrávat jednání, by měl předem sdělit předsedajícímu (starostovi/ce), že bude činit záznam. Není to však jeho závazná povinnost.

V případě, že by mu někdo fyzickým zákrokem, např. i včetně zákroku městské policie, v záznamu bránil, půjde o neoprávněný zásah. Nahrávající se bude moci bránit více právními způsoby. Pokud šlo o úřední postup obce, výsledkem žaloby bude prohra obce. Soud zakáže opakování takového postupu obce / starosty.

V případě, že by při zákroku došlo k jakékoliv škodě, bude ji muset uhradit ten, kdo zákrok vyvolal a provedl. Pokud by došlo k nějakým urážkám vůči občanovi pořizujícímu záznam, bude možno se dovolat ochrany osobnosti a požadovat i omluvu a také finanční odškodnění. Do věci může vstoupit i dozorový orgán – Ministerstvo vnitra.

Zpětná vazba:

Přivítáme, když nám napíšete, jaké máte zkušenosti s podobnými situacemi, co se vám osvědčilo. Napište nám, s čím z našeho doporučení nesouhlasíte.

⁵ HLAVA V SPRÁVNÍ DELIKTY, § 73, (1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že I) zničí dokumenty bez souhlasu příslušného archivu. Přitom za přestupek podle odstavce 1 písm. I) lze uložit pokutu do 250 000 Kč. Kontrolu dodržování povinností na úseku archivnictví a výkonu spisové služby vykonává v tomto případě Národní archiv.