

PRÁVNÍ VYJÁDŘENÍ K PROBLEMATICE POŘIZOVÁNÍ ZÁZNAMU ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA MĚSTA

Tajemník městského úřadu Města Hořice Mgr. Michal Kuchta se obrátil na KVB advokátní kancelář s.r.o. s dotazy ohledně problematiky zápisu ze zasedání zastupitelstva obce včetně pořizování záznamu. Předmětem následujícího právního vyjádření jsou odpovědi na vznesené dotazy včetně případných doporučení.

K pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva města

Podle ustanovení § 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), je zasedání zastupitelstva obce veřejné. Judikaturou je následně dovozeno, že pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce je přípustné, a to jak ze strany samotné obce, tak ze strany kteréhokoliv účastníka zasedání¹.

K problematice pořizování záznamů lze uvést, že obecně není možné zaznamenávat a šířit projevy člověka bez jeho souhlasu, avšak v případě záznamu ze zasedání zastupitelstva obce se použije výjimka podle ustanovení § 88 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které uvádí, že **svolení není třeba v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu**. U osob z řad veřejnosti, které budou přítomny na zasedání zastupitelstva, lze konstatovat, že z pohledu informačního účelu záznamu není třeba souhlas s jejich zaznamenáním, pokud budou tyto osoby na záznamu zachyceny přiměřeným způsobem. Naopak u osoby z veřejnosti, která aktivně na jednání zastupitelstva vystoupí k některému z bodů, lze záznam pořizovat vždy bez jejího souhlasu, neboť takové vystoupení je projevem politického práva a aktivity konkrétního občana, která již z povahy věci není a nemůže být anonymní. Je ovšem třeba rozlišovat příspěvek k diskusi na zastupitelstvu a vystoupení s konkrétní žádostí vůči obci. Podle judikatury (která však není zcela jednotná) se v takovém případě neuplatní ochrana soukromí a osobních údajů. I když při výše uvedené argumentaci by to ani nemuselo být nutné, je vhodné na začátku pořizování záznamu přítomným osobám tuto skutečnost (tj. pořizování záznamu) oznámit, a to včetně toho, kdo záznam provádí a za jakým účelem.

¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. března 2012, č. j. 8 A 316/2011-47.

K uchování záznamů pořízených ze zasedání zastupitelstva města obecně

S pořizováním záznamu ze zasedání zastupitelstva města úzce souvisí otázka, po jak dlouhou dobu je nutné záznam ze zasedání zastupitelstva města uchovávat. Nutno v této záležitosti konstatovat, že praxe v této záležitosti není zcela jednotná a lze se setkat s různými výklady.

Z těchto odborných názorů, a to i díky zasláným podkladovým materiálům, lze uvést zejména následující:

- **Dopis Odboru archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra ze dne 8. března 2021**

Zde je dovozováno, že na pořízený záznam ze zasedání zastupitelstva obce je nutno nahlížet jako na dokument ve smyslu ustanovení § 2 písm. e) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o archivnictví či archivní zákon či ArchZ), s tím, že se na něj vztahují ustanovení tohoto zákona. Na dotaz, jak dlouhá skartační lhůta se na takový dokument vztahuje, není jednoznačně odpovězeno – „*Skartační lhůty přidělují dokumentům samo veřejnoprávní původci buďto podle jiných právních předpisů (§ 66 odst. 5 archivního zákona stanovení maximální možnou délku skartační lhůty v délce 100 let, nebo podle své úřední potřeby. Někteří veřejnoprávní původci z řad obcí připojují audio/video záznamy z jednání obecního zastupitelstva jako přílohy k zápisům z jednání zastupitelstva se shodnou skartační lhůtou, tj. nejčastěji 10 let...*“

Na dotaz, zda je správné záznam ze zasedání zastupitelstva po 3 měsících smazat, je vyjádřen názor, že „*je třeba z hlediska výkonu spisové služby považovat obcí pořízené audio/video záznamy ze zasedání obecního zastupitelstva za dokumenty ve smyslu § 2 písm. e); audio/video záznamy mohou být samostatnými dokumenty nebo přílohami dokumentů (tj. zápisů ze zasedání obecního zastupitelstva). Konkrétní způsob zařazení dotčených záznamů v rámci spisového a skartačního plánu je na uvážení samotných původců.*“

- **Úřad pro ochranu osobních údajů - stanovisko 2/2013 – Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva**

(<https://www.uoou.cz/stanovisko-c-2-2013-porizovani-obrazovych-a-zvukovych-zaznamu-z-jednani-zastupitelstva/d-2793>)

„*Z každého zasedání zastupitelstva obce je dle § 95 zákona o obcích povinnost pořádat zápis, a to do 10 dnů po skončení zasedání. Jak bylo uvedeno výše, jedním z podkladů, na základě kterého bude zápis vyhotoven, může být také zvukový nebo audiovizuální záznam z jednání.*“

...

„*Pro pořizování audiovizuálního záznamu pouze pro účely vyhotovení zápisu bude platit v zásadě výše uvedené.*“

...

„Pro vlastní zacházení se záznamem, přístupu k němu atd. by obec měla v souladu s § 13 odst. 1 a 2 zákona o ochraně osobních údajů přijmout a dokumentovat pravidla, kterými se bude řídit. V souladu s § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů **je povinností správce zlikvidovat osobní údaje, jakmile pomine účel jejich zpracování. Tím je v daném případě pořízení zápisu. Jelikož proti zápisu může vznést člen zastupitelstva námitku, o které by se rozhodovalo na nejbližší schůzi zastupitelstva, je v zásadě možné uchovávat záznam až do tohoto okamžiku, neboť právě záznam může být podkladem pro rozhodnutí zastupitele o námitce zastupitele proti zápisu.** Poté je ovšem obec na základě § 20 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů povinna osobní údaje zlikvidovat.

(Pozn. uvedené závěry jsou dle našeho názoru uplatnitelné i za stávající právní úpravy, byť stanovisko reflektuje dnes již neúčinný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů; na předmětné stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů odkazuje rovněž stále aktuální Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 7/2008, které se zabývá otázkou oprávnění zastupitelstva obce pořizování záznamů ze zasedání zakázat – srov. <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-07-2008-opravneni-zastupitelstva-obce-zakazat-porizovani-zvukovych-a-obrazovych-zaznamu-ze-sveho-zasedani.aspx>)

- **Komentář k zákonu o obcích uvádí k dané problematice následující:**

(Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 613)

„Další často diskutovanou otázkou je pořizování zvukových či obrazových záznamů ze schůze rady obce, zejména pro účely budoucího doložení skutečného průběhu zasedání. Ani takové možnosti zákon nebrání, je však nutné s pořízeným záznamem nakládat v souladu s příslušnými předpisy, zejména v souladu s pravidly spisové služby, neboť záznam má charakter dokumentu ve smyslu § 2 písm. e) ArchZ („dokumentem je každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové, či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena“). **Výjimkou by bylo pouze pořízení záznamu pro účely následného vyhotovení zápisu (a následné vymazání záznamu). V takovém případě by měl záznam jen charakter pracovní pomůcky, nikoli dokumentu ve smyslu ArchZ (obdobně jako ručně psané poznámky zapisovatele).**“

- Lze uvést i dotaz včetně odpovědi dohledatelné v rámci **Poradny pro obce:**

(<https://www.poradnaproobce.cz>)

Musí být zvukový záznam (sloužící pro potřeby zapisovatele) ze zasedání rady a zastupitelstva obce uchováván? Může archivaci takového zvukového záznamu požadovat kontrolní výbor?

Žádný právní předpis neukládá obci povinnost pořizovat video či audio záznam ze zasedání obecních orgánů. Je-li záznam pořizován toliko pro účely vyhotovení zápisu, máme za to, že se na něj nevztahuje povinnost archivace podle zákona o archivnictví. Lze však doporučit, aby

došlo k jeho uchování alespoň do doby příštího zasedání zastupitelstva (pro vyřízení případných námitek k zápisu).

Můžeme se nicméně setkat i s odlišným závěrem vycházejícím z dílčí rozhodovací praxe ÚOOÚ, podle kterého bylo v konkrétním případě konstatováno, že je nezbytné pořizovat záznam bez ohledu na to, že má sloužit pouze pro účely vyhotovení zápisu, archivovat po dobu 10 let. V souladu s výše uvedeným máme nicméně za to, že je-li záznam pořizován výhradně pro účely vyhotovení zápisu, pak jej není zapotřebí archivovat. Povinnost archivaci provádět kontrolní výbor stanovit nemůže, může pouze takový návrh zastupitelstvu obce se svojí argumentací předložit.

- **Informace zmíněné na webu Sdružení místních samospráv ČR, z.s.:**

(<https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1869-chcete-mit-chytrou-vesnici-tady-je-par-tipu-ktere-mohou-po>)

„To stejné platí pro obec. I ona si může nahrávat jednání, aniž by potřebovala souhlas zúčastněných osob nebo k tomu měla vážný důvod. Ovšem pozor. Jakmile jednou takový záznam vznikne, může se stát předmětem žádosti podle zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. A smazáním záznamu po podání žádosti o informace by se obec jako povinný subjekt dopustila protiprávního jednání. Jedinou výjimku tvoří situace, kdy je záznam pořizován jen pro účely vytvoření písemného zápisu jednání zastupitelstva. V takovém případě však doporučujeme, aby byl důvod vytvoření audiozáznamu konkretizován (právě např. v jednacím řádu zastupitelstva), včetně doby uchování (např. 7 pracovních dnů).“

- **FUREK, Adam. Pořizování a zveřejňování záznamu z jednání zastupitelstva. Moderní obec. 2013**

(<https://www.moderniobec.cz/porizovani-a-zverejnovani-zaznamu-z-jednani-zastupitelstva/>)

„Pro pořizování a uchovávání záznamu z jednání zastupitelstva obce a stejně tak pro dobu, po jakou může obec záznam uchovat je tedy z hlediska zákona o ochraně osobních údajů klíčový účel, pro který obec záznam hodlá pořídit a uchovávat. Ten vyplývá (je dovoditelný), jak bylo výše uvedeno, ze zákona o obcích, konkrétně z vazby záznamu na zápis, jenž je pořizován podle § 95 zákona o obcích. Ze zákona o obcích přitom vyplývá trojí možný legitimní (a z hlediska zákona o ochraně osobních údajů i legální) účel pořizování a uchování záznamu. Především jím může být »pouhé« zpracování zápisu z jednání zastupitelstva obce. V takovém případě by doba uchovávání osobních údajů neměla z hlediska zákona o ochraně osobních údajů překročit 10 dnů, v nichž má být zápis pořízen (§ 95 odst. 2 zákona o obcích). Druhým ze zákona dovoditelným účelem pořízení a uchovávání záznamu může být kromě zpracování zápisu též vypořádání případných námitek proti obsahu zápisu. Podle § 95 odst. 2 zákona o obcích může proti obsahu zápisu podat námitku každý zastupitel, přičemž o ní rozhodne zastupitelstvo na nejbližším zasedání. Doba uchování záznamu (osobních údajů v něm uvedených) zde může být logicky delší, nepochybně nejméně tři měsíce, protože podle § 92 odst. 1

zákona o obcích se zastupitelstvo obce musí scházet alespoň jedenkrát za tři měsíce. V této souvislosti je ale nutné upozornit, že zákonné vyjádření práva podat námitku proti obsahu zápisu není zcela jednoznačné v tom, zda podání námítky je možné pouze do následujícího (nejbližšího) zasedání, nebo zda je možné námitku podat kdykoli s tím, že o ní musí rozhodnout nejbližší zasedání zastupitelstva, které se koná bezprostředně po podání námítky. Výkladová praxe v tomto případě jednotná není, a pokud by se obec při tomto účelu pořízení a uchování záznamu rozhodla pro druhý z možných výkladů, zřejmě by bylo možné stanovit dobu uchování záznamu ve smyslu § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů podstatně delší, než jsou pouhé tři měsíce.

Třetím možným účelem pořízení a uchování záznamu z jednání zastupitelstva je budoucí prokázání, že písemný zápis odpovídá skutečnému průběhu zasedání. Zápis má povahu veřejné listiny, která je vybavena tzv. presumpcí správnosti, což znamená, že dokud není prokázán opak, má se zato, že obsah zápisu odpovídá skutečnému průběhu zasedání. Zvukový či obrazový záznam však v případě sporu o správnost zápisu může sloužit jako (prakticky jediný spolehlivý) důkazní prostředek. Z tohoto důvodu obec může stanovit jako účel pořizování a uchovávání záznamu i potřebu budoucího prokázání skutečného průběhu zasedání. ***Abyste takový účel bylo možné naplnit, je zcela legitimní, pokud doba, po kterou má být záznam uchováván, bude stanovena identicky jako doba uchovávání samotného zápisu.***

(Pozn. uvedené závěry jsou dle našeho názoru uplatnitelné i za stávající právní úpravy, byť stanovisko reflektuje dnes již neúčinný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů).

Na základě výše uvedeného je třeba dle našeho názoru třeba primárně zkoumat především deklarovaný účel, za kterým byl záznam ze zasedání zastupitelstva města pořizován, neboť je třeba rozlišovat mezi situacemi, kdy záznam slouží pro účely pořízení zápisu ze zasedání zastupitelstva (případně pro účely vypořádání námitek proti znění zápisu), nebo zda je jeho účelem zejména zveřejnění a zpřístupnění informací (průběhu zasedání) veřejnosti (a to bez ohledu na to, zda je tento účel účelem jediným, nebo má zároveň sloužit i pro účely vyhotovení zápisu).

V prvním případě záznam slouží v zásadě coby podkladová informace, jejímž účelem je vytvoření zákonem požadovaného zápisu (povinnost o průběhu zasedání zastupitelstva vyhotovit zápis stanovuje zákon o obcích v ustanovení § 95 odst. 1). Záznam má v takovém případě podpůrný (kontrolní) charakter (resp. charakter jakési pracovní pomůcky), jeho cílem není vytvářet svébytný dokument, který má za cíl zprostředkovat průběh zasedání veřejnosti, ale řádně vyhotovit zápis ze zasedání zastupitelstva dle zákona o obcích (včetně případného vypořádání námitek – srov. § 95 odst. 2 zákona o obcích).

V souvislosti s námitkami je třeba zmínit, že námitky proti konkrétnímu zápisu se mohou pojednávat nejen ihned na následujícím zasedání zastupitelstva (lze i kdykoliv jindy), zpravidla se tak však v praxi děje – v tomto kontextu může být tedy podle našeho názoru stanoveno, že se záznam uchovává do nejbližšího zasedání zastupitelstva (obdobně lze připustit i dobu 3 měsíců, neboť dle

§ 92 odst. 1 zákona o obcích by se zasedání zastupitelstva mělo konat nejméně jedenkrát za 3 měsíce).

Ve druhém případě je naopak cílem vytvoření dokumentu, který má primárně za cíl sám o sobě veřejnost informovat a průběh zasedání jí svým celým obsahem zprostředkovat, a to buď zcela samostatně nebo ve spojení se zápisem ze zasedání zastupitelstva (takový účel se bude typicky vyznačovat aktivním zveřejněním záznamu, typicky vyvěšením záznamu na webových stránkách obce, případně výslovně stanoveným připojením záznamu k zápisu ze zasedání zastupitelstva obce apod.).

V tomto případě lze na rozdíl od předchozího případu zmínit i praktický poznatek, že k tomu, aby záznam mohl být zveřejněn, je třeba už i dbát na ochranu osobních údajů a provést jejich případnou anonymizaci – pořízený záznam v takovém případě již z povahy věci ztrácí svoji funkci pouze podkladového/pracovního materiálu a stává se nesporně dokumentem tak, jak jej vnímá zákon o archivnictví.

Určujícím znakem podle našeho názoru tedy je, zda je účelem záznamu z vlastní podstaty sám o sobě informovat, nebo se jedná o pomocný dokument, který má předem časově omezené využití pro vytvoření jiného dokumentu (zápisu ze zasedání zastupitelstva).

Nadto je nutno zdůraznit, že ačkoliv nelze zcela opomenout názor Odboru archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra (srov. zmiňovaný dopis ze dne 8. března 2021), že jakýkoli záznam by měl coby „dokument“ podléhat zákonu o archivnictví (měl by být tudíž uchováván/archivován), **daný Odbor kategorické odpovědi a závěry nepřináší a nelze jej tedy považovat za směrodatný.** Odbor v daném dopisu v zásadě jen zmiňuje častou praxi obcí, přičemž uvádí, že „*konkrétní způsob zařazení dotčených záznamů v rámci spisového a skartačního plánu je na uvážení samotných původců*“. **Z uvedeného lze tedy vyvodit, že i kdyby měl být záznam ze zasedání zastupitelstva obce pořízený pro účely vyhotovení zápisu být považován za dokument ve smyslu zákona o archivnictví** (k tomuto závěru se ovšem nepřikláníme, v takovém případě jej považujeme spíše za podkladový materiál), **jeho brzké smazání nemusí být nutně v rozporu se zákonem, neboť přidělení pomyslné skartační lhůty je „na uvážení původce“** (tento názor v zásadě potvrzuje rovněž i Státní okresní archiv Jičín v dopisu ze dne 20. 4. 2021).

Stejně tak je třeba podotknout, že doporučení Ministerstva vnitra obsažené ve vzorovém jednacím řádu (<https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/md-k-cinnost-i-usc-metodika-pdf.aspx> str. 51), a sice že: „*Ze zasedání zastupitelstva se pořizuje audiovizuální záznam, jehož zákonně upravená verze je k dispozici po dobu nejméně 4 let na webových stránkách města Vzorná Obec.*“, je nutno považovat pouze za příklad možné vhodné praxe, která vychází ze zásady transparentnosti veřejné správy ve spojení s naplněním potřeby zajištění informovanosti veřejnosti, nikoliv za pravidlo či závazný výklad příslušných právních norem.

Pro úplnost lze doplnit, že podle § 74 odst. 6 zákona o archivnictví se veřejnoprávní původce (mj. územní samosprávný celek) dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 neuchová dokument. Dle odst. 11 lze za přestupek uložit pokutu až do výše 200 000 Kč.

Dále je třeba upozornit, že pokud pořídí záznam ze zasedání zastupitelstva samo město (a to bez ohledu na to, zda se jedná pouze o podklad pro vyhotovení zápisu či svěbytný dokument pro informování veřejnosti), stává se tento materiál automaticky informací poskytovanou na žádost ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Nevyhovění takové žádosti bez zákonného důvodu přitom není jen porušením zákona o svobodném přístupu k informacím, ale rovněž nedodržením povinnosti vyplývající z čl. 17 odst. 5 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (viz např. nálezn Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 2111/16). Prakticky to znamená, že eviduje-li město žádost o poskytnutí záznamu ze zasedání zastupitelstva, musí záznam poskytnout (nelze jej v době evidence takové žádosti smazat, a to navzdory případné skutečnosti, že účel existence záznamu – tedy vyhotovení zápisu - byl již naplněn).

Lze tedy shrnout, že byt se lze v praxi setkat s různými názory, tak jestliže je záznam ze zasedání zastupitelstva města pořizován pouze za účelem pořízení zápisu či pro vypořádání případných námitek proti zápisu, není nutné jej podle našeho názoru uchovávat v souladu se zákonem o archivnictví – je možné jej po stanovené době (typicky po konání následujícího zasedání zastupitelstva) smazat. Jestliže je ovšem záznam aktivně zveřejňován, tak bez ohledu na deklarovaný účel jeho pořízení by měl být uchováván v souladu se zákonem o archivnictví.

K uchovávání záznamů pořízených ze zasedání zastupitelstva města konkrétně

Budeme-li vycházet z výše uvedeného rozboru a rovněž z dodaných podkladů, lze konstatovat následující:

- V jednacím řádu zastupitelstva města Hořice účinným od 7. 12. 2020 je v čl. 16 odst. 1 deklarováno, že **zvukový záznam slouží pro vyhotovení zápisu a uchovává se do doby konání následujícího zasedání zastupitelstva, a to za účelem projednání případných námitek členů zastupitelstva a vyjádření ověřovatelů.** Po vypořádání všech námitek je zvukový záznam po vyhotovení zápisu smazán a není uchováván ve smyslu zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.
 - Tento režim je podle našeho názoru v pořádku, neboť jestliže je účelem pořízeného záznamu vyhotovení zápisu a následná možnost kontroly v rámci případného vypořádání námitek proti zápisu, přičemž záznam se aktivně nikde nezveřejňuje, je jeho následné smazání coby podkladového (pracovního) materiálu v souladu se zákonem a s převažujícími právními výklady.
- Usnesení zastupitelstva města ze dne 15. 2. 2021 (usnesení ZM/19/1/2021)

- Předmětným usnesením bylo schváleno, že „*audiozáznam ze zasedání zastupitelstva se zveřejňuje na webových stránkách města www.horice.org do doby konání následujícího zasedání zastupitelstva města s cílem, aby si jej veřejnost mohla přehrát i po ukončení*“.
- V tomto případě je již na rozdíl od předchozího účel pořizovaného záznamu širší, neboť má mj. sloužit sám o sobě k informování veřejnosti tím, že je volně zveřejněn. Zveřejnění záznamu pouze na určitou dobu (tj. do doby konání dalšího zasedání zastupitelstva) je v pořádku, nicméně následně by takový záznam dle našeho názoru mazán být neměl a mělo by s ním být naloženo jako s dokumentem podle zákona o archivnictví (měl by být tedy v souladu s tímto zákonem, resp. spisovým a skartačním řádem, po určité delší dobu uchováván).
- **Připravovaná novela jednacího řádu zastupitelstva města v zaslaném znění**
 - Problematika záznamu je řešena zejména v čl. 16 odst. 4, kde je uvedeno: „*Ze zasedání je pořizován audiozáznam, který je uveřejněn neprodleně po zasedání zastupitelstva na webových stránkách města horice.org, nejpozději v den ověření zápisu. Audiozáznam je na webu uveřejněn v sekci Město Hořice/Vedení města/Zastupitelstvo/Usnesení zastupitelstva/Zastupitelstvo daného roku od doby schválení zápisu ověřovateli a případného provedení anonymizace osobních údajů. Audiozáznam je přístupný do následujícího zasedání zastupitelstva. Se zvukovým záznamem je nakládáno jako s dokumentem ve smyslu spisového a skartačního řádu.*“
 - Zamýšlené znění jednacího řádu je dle našeho názoru plně v pořádku – zveřejnění záznamu na dobu určitou je možné, následně záznam není mazán a je s ním naloženo jako s dokumentem podle zákona o archivnictví (bude tedy v souladu s tímto zákonem, resp. spisovým a skartačním řádem, po určitou delší dobu uchováván).

K zápisu ze zasedání zastupitelstva města

Zákon o obcích upravuje problematiku zápisu ze zasedání zastupitelstva obce poměrně stručně v ustanovení § 95, když uvádí:

- o průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé (odst. 1),
- v zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (odst. 1),
- zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí (odst. 2),

- o námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce (odst. 2).

Jakýkoliv další obsah zápisu jdoucí nad rámec požadavků zákona již závisí na případném vymezení v jednacím řádu zastupitelstva či zažité praxi. Stejný závěr platí i ohledně podrobnosti jednotlivých údajů – typicky zachycení diskuse, rozpravy apod.

Zápis by měl vždy zachycovat v podstatných rysech průběh zasedání, rozhodně není nutné (pokud si to samo zastupitelstvo jako celek nepřeje), aby písemný zápis obsahoval doslovný přepis pořizovaného záznamu (není tedy účelem zápisu, aby doslovně zachycoval vše, zachytit by měl jen to podstatné – zejména co se řešilo, v jakém pořadí se to řešilo, co se schválilo, resp. neschválilo...).

O tom, co bude nad rámec uvedeného součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva, je oprávněno rozhodnout samo zastupitelstvo (je tedy na uvážení zastupitelstva, zda nechá k zápisu připojit určité dokumenty, zda nechá do zápisu zaznamenat konkrétní skutečnosti – typicky přesné vyjádření konkrétního člena zastupitelstva apod.).

K případným požadavkům na obsah zápisu program používá pro pozvánku, sválený pořad jednání je v zápise by mělo být přístupováno vždy s určitou mírou přiměřenosti tak, aby byla dodržena zákonem požadovaná informativní složka zápisu ze zasedání - jestliže ovšem požadavek směřuje např. k tomu, aby k zápisu byly připojeny dokumenty, které ani projednávány nebyly (byť původně se jejich projednání mohlo předpokládat), je takový požadavek z logiky věci neopodstatněný, neboť jestliže něco nebylo projednáváno, není důvod, aby zápis o tom pojednával (není na místě, aby zápis pojednával o něčem, co se vlastně ani neřešilo...) – s konečnou platností vždy ale záleží na úvaze zastupitelstva jako celku.

K povaze jednacího řádu zastupitelstva města

Ačkoliv zákon o obcích v ustanovení § 96 z jazykového hlediska povinnost přijmout jednací řád zastupitelstva obce stanovuje, existence jednacího řádu bezpodmínečně nutná není (ale je namístě ji rozhodně doporučit). Zákon o obcích (a ani jiný právní předpis) se situací, kdy jednací řád přijat není, nespojuje žádné právní následky.

Obecně platí, že smyslem jednacího řádu zastupitelstva obce je upravit nad rámec zákona o obcích náležitosti zasedání zastupitelstva obce. Vzhledem k tomu, že jednací řád zastupitelstva obce si schvaluje samo zastupitelstvo, je jen a pouze na uvážení zastupitelstva obce, jakou podobu bude jednací řád mít a od kdy se jím bude zastupitelstvo řídit.

Úprava jednacího řádu se přitom nemusí vztahovat pouze na průběh vlastního zasedání zastupitelstva, ale často bude obsahovat i záležitosti, které zasedání předchází a které po zasedání následují. Typicky bude tedy jednací řád může obsahovat podrobnější úpravu svolání zasedání, jeho průběhu (způsob projednávání jednotlivých bodů), pořizování zápisu a jeho zveřejnění, jakož i zveřejnění dalších dokumentů, interakce zastupitelstva s ostatními orgány obce, pravidel činnosti výborů, práv občanů obce, způsobu hlasování a podobně. **Konkrétní obsah vždy záleží pouze na potřebách zastupitelstva dané obce, přičemž nesmí být v rozporu se zákonem.**

Jednací řád zastupitelstva obce není právním předpisem, nestanovuje obecně závazná pravidla chování, která by byla vynutitelná pod hrozbou sankce. Oproti jiným usnesením zastupitelstva, majícím čistě interní povahu, však jednací řád obsahuje nutně také pravidla chování vztahující se na občany obce v souvislosti uplatňováním jejich práv (typicky stanovení maximální doby pro vystoupení). **Z teoretického hlediska lze jednací řády přirovnat například ke statutárním předpisům nebo vnitřním řádům, které též nemají povahu právního předpisu, přestože se dotýkají práv třetích osob.**

Jelikož jednací řád není právním předpisem se všeobecnou platností, ale pouze vnitřním předpisem zastupitelstva obce, nelze se na jeho porušení dívat jako na porušení zákona (samozřejmě pokud zároveň k porušení zákona nedojde). Pokud tedy jedná zastupitelstvo jinak, než jak předtím stanovilo ve svém jednacím řádu, a členové zastupitelstva takové jednání výslovně nebo mlčky akceptují, nemá tato odchylka žádné právní následky (např. neplatnost přijatých usnesení).

Příkladně:

- Jednací řády mnohdy zpřísňují ustanovení zákona o obcích (např. stanoví delší dobu pro zveřejnění informace o připravovaném zasedání na úřední desce). Porušení takového ustanovení pak může být stíháno pouhou „politickou odpovědností“. Pokud je však v uvedeném případě zachována zákonná lhůta, může jednání platně proběhnout.
- Stejně tak není navzdory úpravě obsažené v jednacím řádu podstatné, zda se návrh usnesení doslovně čte, nebo se odkáže na jeho zobrazení na promítacím plátně s tím, že se opisně popíše – zákon v tomto ohledu žádné požadavky nestanovuje, vždy je důležité, aby členové zastupitelstva věděli o čem hlasují (tj. aby hlasování nebylo objektivně zmatečné) – pokud vědí (resp. nejsou pochyby o tom, co se projednává a co se schvaluje), jedná se pouze o otázku formy, která nemá na platnost usnesení vliv (resp. nezakládá důvod o platnosti takto přijatého usnesení pochybovat).

Lze tedy shrnout, že dodržování jednacího řádu se s trochou nadsázky vždy odvíjí od politické kultury zastupitelstva jako celku, neboť jednací řád zpravidla obsahuje podrobná pravidla průběhu zasedání zastupitelstva města, která jdou nad rámec požadavků zákona a která si zastupitelstvo dobrovolně stanovilo. Je tedy vždy na zastupitelstvu, zda se jednacím řádem bude řídit vždy, nebo jej bude v určitých situacích využívat spíše podpůrně a bude se rozhodovat dle svého uvážení navzdory pravidlům v jednacím řádu obsaženým. Dojde-li k porušení jednacího řádu, které není zároveň porušením zákona, nemá takové porušení žádné právní následky (je samozřejmě na uvážení, do jaké míry je žádoucí a v konkrétních situacích opodstatněné se od jednacího řádu odchýlovat).

Poznámka: Závěrem zdůrazňujeme, že podané odborné vyjádření vychází z odborných znalostí a z právního přesvědčení zpracovatele, nejde však nikterak o stanovisko závazné, a to i s ohledem na to, že interpretace předmětných právních norem není vždy jednotná a vývoj judikatury i doktrinních

názorů není ukončen. Rozhodnutí o konkrétní realizaci předmětných právních norem zůstává proto plně v odpovědnosti objednatele, když respektujeme, že ne vždy a všemi musí být zde vyslovené právní názory sdíleny.

V Pardubicích dne 14. května 2021

za KVB advokátní kancelář s.r.o.

JUDr. Václav Chmelík, advokát