

Právní rozbor problematiky nahrávání zasedání zastupitelstva nás dovedl k následujícím závěrům:



- **Samotné pořizování audiovizuálního záznamu ze zasedání zastupitelstva není právním řádem České republiky zakázáno, a je proto možné je realizovat na základě ústavně zakotveného principu – co není zákonem zakázáno, je dovoleno.**
- **Pokud jde o další využití taktu pořízeného záznamu, zejména jeho zveřejnění, není ani toto podle našeho názoru zakázáno, avšak nelze vyloučit nebezpečí zaujetí opačného postoje a následného uvalení peněžité sankce Úřadem pro ochranu osobních údajů. Zde bude záležet i na samotném obsahu zaznamenaného zasedání. Proti sankci uvalené Úřadem je možné se bránit žalobou ve správním soudnictví.**
- **V pořizování záznamu nemůže státní ani jiná veřejná moc nikomu násilím bránit. Pokud státní nebo jiná veřejná moc přesto podnikne faktický zásah vedoucí k zabránění pořizování záznamu, jedná se o exces, avšak je nutné se tomuto excesu podrobit a teprve následně se mu bránit žalobou ve správním soudnictví.**

Oživení, o.s. vám nabízí zdarma veškeré poradenství a právní servis v oblasti přístupu k informacím a transparentnosti rozhodování veřejné správy.

Oživení, o.s.
Pellešova 7, 160 00 Praha 6
tel.: 257 531 983
e-mail: oziveni@oziveni.cz
web: www.oziveni.cz



Použitá literatura:
Švestka, J./Spáčil, J./Škarová, M./Hulmánek, M. a kol., Občanský zákoník – Komentář, 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2008;
Miroslava Mamonová a Ladislav Hejlik, Osobní údaje a jejich ochrana, 2. vydání Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008; Vedral, J./Vaňha, L./Brišňák, J./Přančík, S., Zákon o obcích (obecní zřízení) – Komentář, 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2008;
Prof. JUDr. Václav Pavlíček a kolektiv, Ústava a ustavní řád České republiky – Komentář, 2. doplněné a podrobně rozšířené vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2002

Vydáno s finanční podporou Ministerstva vnitra ČR
a Nadace Open Society Fund Praha.
Donoři neunesou odpovědnost za obsah této tiskoviny.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

OPEN SOCIETY FUND PRAHA

Mohu si legálně nahrát zasedání zastupitelstva?



Je možné v souladu s platným právem České republiky pořizovat audiovizuálními prostředky záznam ze zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku a jakým způsobem je možné s taktó pořízeným záznamem dále naložit?

Zasedání zastupitelstva je zásadně veřejné¹, může se jej tedy kdokoli účastnit a sledovat jeho průběh. Veřejnost zasedání zastupitelstva je bezvýjimečná a nelze ji žádným způsobem vyloučit. Představuje spolu s dalšími právy občana územního celku, jako zejména právem vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem a k návrhu rozpočtu územního celku a právem požadovat projednání určité záležitosti zastupitelstvem², důležité prvky kontroly výkonu územní samosprávy. Neméně významným prvkem kontroly územní samosprávy je rovněž institut pořizování zápisu ze zasedání zastupitelstva a jeho ukládání k nahlédnutí³. 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 pořádu 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 neúčastnily.

Pořizování záznamu ze zasedání zastupitelstva audiovizuálními prostředky (dále jen „pořizování záznamu“) však často naráží na odpor těch, kteří jsou těmito prostředky zachycováni, zejména některých členů zastupitelstva. Ti se mnohdy cítí být pořizováním záznamu dotčeni a poukazují zpravidla na absenci výslovně dané zákonné licence pro ně, popř. považují pořizování záznamu za útok na svá osobnostní práva. V praxi se dokonce v nedávné době vyskytly na území České republiky případy zásahů proti pořizování záznamu příslušnými policii. Takové zásahy nelze hodnotit jinak než jako exces, v rovnině hmotněprávní však otázka legálnosti pořizování záznamu zasluhuje podrobnější rozbor.

¹ § 93 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 42 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a § 60 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

² § 16 odst. 2 písm. c), d) a f) zákona č. 128/2000 Sb., § 12 odst. 2 písm. b), d) a f) zákona č. 129/2000 Sb. a § 7 písm. c), d) a g) zákona č. 131/2000 Sb.

³ § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., § 43 zákona č. 129/2000 Sb. a § 65 zákona č. 131/2000 Sb.

Ústavněprávní východiska



Podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod může každý činit, co není zákonem zakázáno⁴. Právní řád České republiky neobsahuje přímý výslovný zákaz pořízování záznamu. Bohužel však pořízování záznamu ani přímo výslovně nedovoluje. Ustanovení § 93 odst. 2 zákona č.128/2000 Sb⁵, sice stanoví, že zasedání zastupitelstva je veřejné, tj. může se ho mimo veškerou pochybnost účastnit kdokoli, avšak pořízování záznamu vedle prostého vnímání vlastními smysly v něm není explicitně upraveno. Bude proto třeba při zaujetí stanoviska k přípustnosti nebo nepřipustnosti pořízování záznamu zaměřit pozornost na celý právní řád v jeho komplexnosti, a to včetně právních norem ústavního zákona.

Jakkoli je totiž pořízování záznamu významným prvkem veřejné kontroly výkonu samosprávy, jak bylo řečeno výše, a v tomto smyslu se jeví být jednoznačně pozitivním a legitimním, je třeba se zamyslet nad tím, zda toto jednání nevstupuje do sféry některého jiného chráněného zákonem a ústavou. V ústavněprávní rovině totiž může nastat **konflikt práva na informace a práva tyto informace svobodně vyhledávat a šířit**, definovanými ustanoveními článku 17 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), do jehož sféry pořízování záznamu spadá, s **právem osoby na svou nedotknutelnost a soukromí**, které se opírá o ustanovení článku 7 odst. 1 Listiny a ustanovení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a je podrobněji dále rozvíjeno zejména ustanovením článku 10 Listiny. Podle článku 17 odst. 1 Listiny je zaručeno právo na informace. Toto právo je však omezeno ustanovením článku 17 odst. 4 Listiny, podle kterého **právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých**, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je podle článku 10 Listiny definováno tak, že každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno, dále právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a konečně právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, tak vytváří korektiv vůči právu na svobodné vyhledávání a šíření informací, jehož ochrana je jinak nezbytnou podmínkou života svobodné společnosti. Ústavněprávní východisko střetu výše uvedených subjektivních, ústavně garantovaných práv je pak klíčovým vodítkem při interpretaci zákonných norem, do jejichž věcné působnosti pořízování záznamu spadá.

Pořízování záznamu z hlediska ochrany osobnosti



Ustanovení článku 7 odst. 1, článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy jsou v rovině zákona rozvedena ustanoveními § 11 a § 12 občanského zákoníku. Podle § 11 občanského zákoníku má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy. Především má však zde význam ustanovení § 12 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevů osobní povahy směřjí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením. Občanský zákoník pak v dalších odstavcích § 12 uděluje zákonné licence pro některé případy, ve kterých takového svolení není třeba – jde jednak o použití písemností osobní povahy, podobizen, obrazových snímků nebo obrazových a zvukových záznamů k účelům úředním na základě zákona, dále pak se mohou podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy poříditi nebo použít bez svolení fyzické osoby přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství (avšak ani takové použití nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby). **Pořízování záznamu ze zastupitelstva nespadá do žádné z těchto zákonných licencí, avšak zpravidla při něm nepůjde o záznam projevů osobní povahy.**

Za klíčový lze v tomto ohledu považovat 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...“⁶

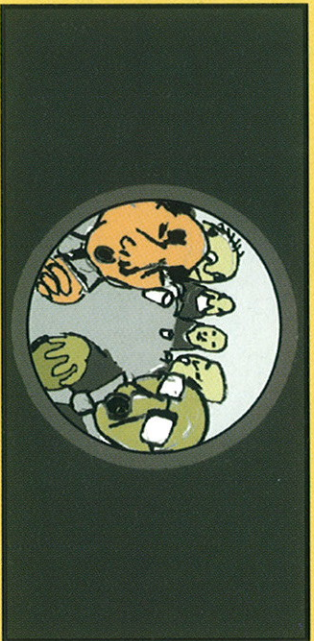
Z hlediska ochrany osobnosti podle občanského zákoníku lze tedy shrnout, že **pořízování záznamu je legální a nezakládá rozpor se zákonem**⁷.

⁴ obdobně též čl. 2 odst. 4 Ústavy

⁵ obdobně též § 42 odst. 1 zákona č.129/2000 Sb. a § 60 odst. 4 zákona č.131/2000 Sb.

⁶ obdobně též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Radio Twist, a.s. v. Slovenská republika z roku 2006

⁷ názor Nejvyššího správního soudu citovaný v uvedeném rozsudku je patrně možné vzáhladem k obdobné povaze předmětu sporu na celý rozsah ochrany osobnosti podle dělnice obsažené v ustanovení § 12 odst. 1 občanského zákoníku



Pořizování záznamu z hlediska ochrany osobních údajů

1. června 2000 nabyl účinnosti **zákon č.101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů**. Touto právní normou došlo k naplnění ustanovení článku 10 odst. 3 Listiny, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, avšak zároveň nová právní úprava zanechala spoustu nevyřešených otázek a v mnoha oblastech života přiostrčila spor mezi právem na svobodný přístup k informacím a jejich šíření a právem na soukromí. Dnem nabytí účinnosti zákona č. 101/2000 Sb. byl zřízen byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jako nezávislý státní orgán. Který je financován ze samostatné kapitoly státního rozpočtu a řízen předsedou, kterého jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Senátu Parlamentu České republiky. Úřad vykonává dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem č. 101/2000 Sb. při zpracování osobních údajů a projednává přestupky a jiné správní delikty spáchané jeho porušením a ukládá pokuty až do výše 10 mil. Kč⁸. Rozhodnutí Úřadu o přestupku nebo správním deliktu je možné napadnout žalobou ve správním soudnictví. Vzhledem ke svému monopolnímu postavení při vymáhání povinností uložených zákonem č.101/2000 Sb. se Úřad de facto stal rozhodující autoritou ve vztahu k výkladu zákona č.101/2000 Sb. a v zájmu předvídatelnosti své dozоровé činnosti zveřejňuje na svých webových stránkách svá stanoviska. V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu o uložení pokuty má však konečné slovo až soud.

Pokud jde o samotný pojem osobního údaje, který je předmětem ochrany poskytované zákonem č.101/2000 Sb., lze říci, že osobním údajem je jakákoli informace spojená s fyzickou osobou, která je přímo identifikována nebo je objektivně

možné ji jiným způsobem identifikovat. Informaci se přitom rozumí jakýkoli údaj podaný jak např. zvukem nebo obrazem. Je-li tedy pořizován záznam ze zasedání zastupitelstva audiovizuálními prostředky, pak tento záznam zpravidla obsahuje osobní údaje. Není však již zcela jednoznačné, zda shromažďování údajů v souvislosti s pořizováním záznamu, popř. jejich jiné zpracování podléhá též povinnostem uloženým zákonem č.101/2000 Sb. – tj. zejména povinnosti vyžádat si souhlas subjektu údajů s jejich zpracováním a povinnosti oznámit zpracování osobních údajů Úřadu. Podle § 3 odst. 3 a 4 zákona č.101/2000 Sb. se tento zákon nevztahuje na zpracování osobních údajů, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu, a dále na nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud tyto údaje nejsou dále zpracovávány. Zpracováním osobních údajů se přitom rozumí v podstatě jakákoli operace s osobními údaji, a to včetně jejich samotného shromažďování. Zpracováním osobních údajů je samozřejmě též jejich zveřejnění. Mezi oficiálními stanovisky uveřejněnými na webových stránkách Úřadu nenajdeme stanovisko k pořizování záznamu. Ve skutečnosti se však Úřad k pořizování záznamu vyjádřil ve svém neuvěřitelném stanovisku ze dne 5. října 2007, č.j. SKO-5540/07-2/HEJ v tom smyslu, že „... **pouhý obrazový nebo zvukový záznam z určité akce nepovažuje za zpracování osobních údajů ve smyslu zákona č.101/2000 Sb...**“. Obdobným způsobem Úřad rozhodl samotné – v tomto případě kamerové – sledování fyzických osob pro případ, že není prováděno žádné další zpracování osobních údajů, i ve svém oficiálním stanovisku k provozování kamerového systému č.1/2006.

⁸ např. pro závažné ohrožení většího počtu osob jednáním právnícké osoby - § 45 odst. 2 písm. a) zákona č.101/2000 Sb

Bránění pořizování záznamu



Pokud jde o otázku připustnosti pořizování záznamu spojeného s dalším zpracováním osobních údajů v záznamu obsažených, není dosavadní postoj Úřadu ve vztahu k právu na svobodný přístup k informacím a jejich šíření nijak příznivý. Jelikož předemtem jednání zastupitelstva mohou být rovněž osobní údaje neurčitého počtu fyzických osob⁹, a to zejména tehdy, jestliže zastupitelstvo rozhoduje např. o převodu nemovitosti, včetně bytů a nebytových prostor z majetku územního celku fyzickým osobám, považuje Úřad zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva bez souhlasu dotčených subjektů údajů v zásadě za nepřipustné¹⁰. Vychází však přitom z interpretace ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) a § 95 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., která je podle našeho názoru nesprávná, když citované ustanovení vykládá v tom smyslu, že uložený zápis ze zasedání zastupitelstva je přístupný k nahlédnutí pouze občanům územního celku, popř. za splnění určitých podmínek některým dalším osobám, přičemž zveřejnění zápisu pak jde nad takto zákonem vymezený okruh osob a je proto relevantní z hlediska zvláštních povinností daných zákonem č. 101/2000 Sb. Kupodivu k totožné interpretaci citovaných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb.¹¹, přistoupil takéž Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 28. února 2007, č.j. 9 Ca 261/2004 – 43.

Nelze však vyloučit budoucí přehodnocení praxe neomezeného zveřejňování zápisu ze zasedání zastupitelstva, a to rovněž s ohledem na stále častější praxi přibývajících počtu „otevřených“ měst a obcí, které v zájmu otevřenosti veřejné správy uveřejňují záznam ze zasedání zastupitelstva na svých webových stránkách, ve prospěch práva na svobodný přístup k informacím a jejich šíření.

Z hlediska ochrany osobních údajů tak lze shrnout, že samotné pořizování záznamu by nemělo představovat problém, a to patrně ani tehdy, jestliže by bylo prováděno systematicky, tj. např. při každém dalším zasedání zastupitelstva, avšak další nakládání s takto pořizovanými záznamy směřující zejména k jeho zveřejnění by mohlo být Úřadem pouzreno jako relevantní ve vztahu k povinnostem zakotveným v zákonu č. 101/2000 Sb., zejména ve vztahu k povinnosti oznámit zpracování osobních údajů Úřadu a povinnosti vyžádat si souhlas subjektu údajů s takovým zpracováním.

⁹ Pokud jde o osobní údaje o veřejné činnosti osobě, funkcionáři či záměskanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, není třeba souhlasu těchto osob se zpracováním těchto údajů, patrně však bude třeba oznamovací povinnosti podle § 16 zákona č. 101/2000 Sb.

¹⁰ stanovisko Úřadu 2/2004 ke zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstva a rad obcí a kraji

¹¹ popř. též ustanovení § 43 a § 12 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb. a § 7 písm. e), § 8 písm. e) a § 65 zákona č. 131/2000 Sb.

Závěrem je třeba říci několik slov o tom, zda kterýkoli orgán veřejné správy nebo bezpečnostní sbor mohou faktickým zásahem bránit tomu, aby bylo uskutečňováno pořizování záznamu. Jak bylo uvedeno výše, je zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku zásadně veřejné a zásada veřejnosti je zde dána bezvýjimečně, tj. neexistují důvody výjimečného vyloučení veřejnosti ze zasedání tak, jako jsou stanoveny např. zákony upravujícími řízení před soudy. Starosta, primátor nebo hejtman územního celku proto nemožno rozhodnout o vyloučení veřejnosti ze zasedání zastupitelstva.

V zájmu zachování bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku však Policie České republiky a obecní policie disponují některými oprávněními, jejichž prostřednictvím tyto bezpečnostní sbory mohou činit zajišťovací úkony vůči věcem a osobám. Tak zejména podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, může policista zajistit osobu, která byla přistihána při jednání, jež má znaky přestupku, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo bude mařit řádné objasnění věci. K tomu však, aby takový zásah policisty byl oprávněný, musí jít o jednání, které naplňuje určitou konkrétní skutkovou podstatu přestupku, nicméně je třeba se vždy podrobit jakémukoli zásahu policie, jakkoli je nezákonný, tj. není legálně možné se zášahu jakkoli fyzicky bránit. V případě nezákonného zásahu je však následně možné – vedle prosté stížnosti podané u příslušného bezpečnostního sboru – bránit se žalobou ve správním soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Podmínkou udělení soudní ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je však jeho trvání nebo hrozba opakování, a není proto možné domáhat se pouhého určení toho, že zásah byl nezákonný¹². Jestliže však soud sledá žalobu přípustnou a důvodnou, zakáže žalovanému správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikáže mu, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Lze říci, že v případě faktického bránění pořizování záznamu občanem obce jde o nezákonný zásah, u kterého hrozí opakování při kterémkoli dalším konání zasedání zastupitelstva¹³.

¹² § 85 soudního řádu správního

¹³ Viz např. oblohonné rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. května 2007, č.j. 15 Ca 196/2006 – 35