

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Katedra správního práva a správní vědy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Informační povinnost obcí ve vybraných zemích

Marek Zelenka

2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26. srpna 2013

Úvod	2
1. Strategie vlády v boji proti korupci	3
1.1 Strategie a samospráva	4
2. Informace o zasedání zastupitelstva a schůzi rady obce	7
2.1 Veřejnost zasedání zastupitelstva a schůzí rady	7
2.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva.....	8
2.2.1 Vliv neoznámení na platnost výstupů ze zastupitelstva	9
2.2.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva z pohledu ochrany osobních údajů 12	
2.2.3 Shrnutí	16
2.3 Zápis ze zasedání zastupitelstva	17
2.3.1 Počet přítomných a pořad jednání zastupitelstva	19
2.3.2 Průběh a výsledek hlasování.....	20
2.4 Zápis ze schůze rady.....	21
2.5 Zápis ze zasedání zastupitelstva a schůzí rady de lege ferenda	22
2.6 Záznamy ze zasedání zastupitelstva	25
2.6.1 Záznamy ze zasedání zastupitelstva de lege ferenda.....	29
3. Slovensko	31
3.1 Veřejnost jednání	31
3.2 Oznámení o jednání zastupitelstva	32
3.3 Zápis ze zasedání zastupitelstva	34
3.4 Ochrana osobních údajů	37
3.5 Záznamy ze zastupitelstev obcí	38
4. Bavorsko	41
4.1 Veřejnost jednání	43
4.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva a senátů	47
4.2.1 Oznámení o neveřejném zasedání.....	48
4.3 Zápis ze zasedání.....	49
4.4 Ochrana osobních údajů	51
4.5 Záznamy ze zasedání.....	52
5. Závěr	53
Použitá literatura	58
Seznam zkratk	59
Resumé	60
Informační povinnost obcí ve vybraných zemích	60
Information duty of municipalities in selected countries	61

Úvod

Informace poskytované obcemi veřejnosti, otevřenost komunální politiky jsou dle mého názoru jedny z nejdůležitějších problémů současného zákonodárství. Prudký rozvoj informačních technologií zdaleka nekoresponduje se stavem psaného práva v České republice a nově vyrůstající generace informované a aktivní občanské společnosti tak legitimně požaduje nápravu tohoto stavu. Snad nejčastěji skloňovaným problémem české politiky se v posledních letech stala korupce. Bojem proti korupci se zaštiťovala mimo jiné i bývalá vládní koalice¹, která se svým poradním orgánem Národní ekonomickou radou vlády vidí v jejím potlačení jednu z podmínek, jak vyvést republiku z vleklé hospodářské recese.

Transparentnost rozhodovacích procesů a otevřenost veřejné správy k veřejnosti je, zdá se jedním z nejučinnějších prostředků k potírání korupce. Ještě naléhavěji pak zní společenská poptávka po otevřenější veřejné správě, po jejím zjednodušení a aplikaci nenákladných technologií a legislativních řešení.

Pozitivní je rozhodně přístup těch samospráv, které nečekají na přesnou legislativní úpravu zákonodárce a začínají používat moderní technologie dobrovolně nad rámec zákona a aktivně tak nechávají veřejnosti nahlédnout do jejich činnosti. A tak nejen reálné poskytování informací, *„ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komunikaci, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a ve veřejné správě (...) Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotě podílet se na veřejném životě (...) Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací činí občanům potíže (...) vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.“*²

¹ Práce je dokončena k právnímu stavu ke dni 10. července 2013

² KORBEL, František a kolektiv. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí ; komentář*. 2., aktualizované a dop. vyd. podle stavu k 1.5.2005. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-720-1532-X. Str. 48

V této práci se pokusím rozebrat stávající právní úpravu, která se dotýká informační povinnosti obcí. Především se zaměřím na témata, která jsou předmětem připravované vládní novely³ (dále jen „protikorupční novela“), a pokusím se zhodnotit jejich možný přínos. V neposlední řadě se budu snažit porovnat domácí úpravu s obdobnými úpravami Slovenské republiky a Spolkové země Bavorsko.

Předmětné země jsem vybral z několika důvodů. Slovensko je náš nejbližší zahraniční partner a takřkajíc „mladší bratr“, který Českou republiku v problematice protikorupční legislativy již v řadě aspektů přerostl. Není tedy náhoda, že připravované novely hledaly inspiraci do značné míry právě u našich východních sousedů.

Bavorsko je pro Českou republiku nejvyspělejší soused jak po stránce ekonomické, tak pro svou dlouhou tradici silných municipalit. Bavorské zkušenosti v oblasti přímé demokracie, místních referend, přímé volby starostů, se zase staly inspirací pro další připravované novely v oblasti územní samosprávy.

1. Strategie vlády v boji proti korupci

Protikorupční novela, které se věnuje část této práce, je v období její realizace již vládou schválena a nachází se na začátku legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR⁴. Předkladatelem novely je Ministerstvo vnitra ČR, které bylo tímto úkolem pověřeno na základě *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* (dále jen “Strategie 11/12”). Strategie byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 a postupem času i několikrát aktualizována.⁵

Strategie samotná obsahuje celkem 58 bodů (úkolů), které si vláda vytyčila do konce roku 2012 a jež mají vést k efektivnějšímu potírání korupce v ČR.⁶ Strategie

³ Celý název novely zní: Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴ Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk 904/0 dne 23. 1. 2013, Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 24. 1. 2013 (usnesení č. 339). Určil zpravodaje: Ing. Jana Fischerová, CSc. a navrhl přikázat k projednání výborům: Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj

⁵ Konkrétně již čtyřikrát, a to usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011, č. 65, usnesením ze dne 18. května 2011, č. 370, usnesením ze dne 16. listopadu 2011, č. 837 a usnesením ze dne 16. května 2012, č. 346.

⁶ Více k problematice Strategie např. zde: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/14493-protikorupcni-strategie-vlady-2011-az-2012>

vycházela z ne zcela přesvědčivé analýzy stavu korupce v ČR⁷, na správnosti cíle strategie se však shodla velká část odborné veřejnosti. Plnění a především splnění vytyčených úkolů bude ponecháno k posouzení odborné i laické veřejnosti a politické opozici.

Strategie na roky 2011 a 2012 nebyla prvním ani posledním pokusem vlády, jak se s korupcí v ČR vypořádat. Obdobné protikorupční strategie se předchozí vlády již pokoušely více či méně úspěšně plnit od roku 2006. Na strategii let 2011 a 2012 navazuje schválená Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014⁸ (dále jen „Nová strategie“).

V nové strategii je patrný jistý pokrok a pozitivní vývoj v přístupu vlády k boji proti korupci. Na rozdíl od předešlé strategie se nově vláda opírá o podrobnější analýzu korupce v ČR, kterou připravila společně s organizací Transparency International – Česká republika. Zatímco ve Strategii 11/12 se analytická část vešla do 14 stran, v nové strategii zabírá již vícenež 50 stran. Vytyčené úkoly této strategie navazují na úkoly předešlých strategií a dále je posouvají a zpřesňují. Je však otázkou, jak úspěšná bude v jejím naplňování současná vláda. Každopádně úspěšným splněním všech stanovených úkolů by se ČR v problematice boje proti korupci posunula blíže k zemím s rozvinutou demokracií.

1.1 Strategie a samospráva

Na problematiku samosprávy se ve Strategii 11/12 klade značný důraz. Dokonce hned první úkol č. 1.1 se zabývá přísnějším nakládáním s majetkem samospráv. K územním samosprávám se tak ve strategii 11/12 váží především následující úkoly:

1. Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu (úkol č. 1.1)

⁷ Analýza korupce ve strategii vychází zejména ze statistik orgánů činných v trestním řízení, analýzy fungování protikorupční Linky 199 a CPI („Corruption Perception Index“ sestavovaný každoročně organizací Transparency International), podrobněji na str. 7 a násl. Strategie 11/12 dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-20112012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf>

⁸ Novou strategii schválila vláda usnesením ze dne 16. Ledna 2013 č. 39 a její předkladatelkou a koordinátorkou se stala místopředsedkyně vlády Mgr. Karolína Peake

2. Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech (úkol č. 1.2)
3. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím (úkol č. 1.4)
4. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona (úkol č. 1.5)
5. Zvýšení transparentnosti nakládání s veřejným majetkem (úkol č. 2.3)
6. Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců (úkol č. 5.7)

Všechny stanovené úkoly byly zahrnuty do připravované Protikorupční novely, která měla být podle původního harmonogramu Strategie 11/12 předložena vládě ke schválení již do konce roku 2011. Termín byl ale na základě žádosti předkladatele návrhu – Ministerstva vnitra ČR – o rok prodloužen z důvodu velkého množství zásadních připomínek.

Předložením návrhu novely vládě ke schválení je z pohledu strategie 11/12 tento úkol splněn. Otázkou však je, v jaké podobě bude návrh zákona schválen. Nezávisle na tom ovšem nová strategie počítá se splněním výše zmíněných úkolů ze strategie 11/12 a v problematice územních samospráv již cílí na jiná témata, konkrétně např.:

- a) Finanční kontrola a audit – nová úprava systému přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků (úkol č. 1.6)
- b) Zveřejňování smluv a nabídek – zjednodušení a rozšíření přístupu k informacím o nakládání s majetkem státu a o realizaci výdajů z veřejných rozpočtů⁹ (úkol č. 2.2.2)

U posledně jmenovaného úkolu č. 2.2.2 – Zveřejňování smluv a nabídek – si vládní strategie poněkud konkuruje s návrhem zákona, jehož předkladatelem je skupina poslanců kolem poslance Mgr. Jana Farského¹⁰ (dále jen „Zákon o povinném

⁹ Tento úkol vychází z Analýzy řešení směřující k zavedení maximální transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů (dále jen „Analýza“), která byla schválena usnesením vlády ze dne 8. listopadu 2012 č. 802.

¹⁰ Celým názvem: zákon, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

zveřejňování smluv“). Navrhovaný zákon byl poslancům rozeslán již 29. června 2012 a od tohoto termínu byl několikrát neúspěšně projednáván v ústavněprávním výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Nová strategie požaduje, aby do 30. června 2013 byl vládě předložen návrh legislativního řešení zabezpečujícího zjednodušení a rozšíření přístupu k informacím o nakládání s majetkem státu a o realizaci výdajů z veřejných rozpočtů. Ačkoli se tento úkol nové strategie v lecčem překrývá s návrhem zákona o povinném zveřejňování smluv (např. zřízení centrálního registru smluv), její ambice jsou patrně o něco širší. Nová strategie předpokládá, že se kromě smluv budou zveřejňovat také:

- a) podmínky a kritéria výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledky takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a)¹¹

Ačkoli je požadavek na zveřejňování v nové strategii přísnější než v návrhu poslance J. Farského, přece jen se týká pouze samospráv. Farského návrh ovšem zahrnuje celou státní správu a k tomu ještě podmiňuje zveřejněním smlouvy v centrálním registru i její účinnost. V cestě k transparentnímu nakládání s veřejnými prostředky může Farského návrh znamenat značný pokrok.

Pro úplnost ještě dodávám, že kromě výše zmíněného by se měl v rámci úkolu č. 2.2.2 změnit i zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a to s cílem zpřístupnit informace o plnění veřejných rozpočtů. Tato změna ale v anotaci úkolu č. 2.2.2 není blíže rozvedena.¹²

¹¹ Nová strategie, str. 73

¹² Návrh znění novely „malých rozpočtových pravidel“ např. zde: <http://smocr.cz/cz/nase-akce/jine/uzemni-samosprava-a-jednotna-uprava-povinneho-zverejnovani-informaci.aspx>

2. Informace o zasedání zastupitelstva a schůzi rady obce

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení; dále jen „OZř“) mu přiznává tomu odpovídající kompetence,¹³ které si dokonce může vlastní vůlí do jisté míry rozšířit.¹⁴ Tomu odpovídají i nároky, které zákon klade na postup orgánů obce při přípravě, v průběhu i následně po samotném zasedání zastupitelstva.

Rada obce je její výkonný orgán, který vykonává z části samosprávnou, z části přenesenou pravomoc. Pro zasedání zastupitelstva rada připravuje návrhy a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.¹⁵ V obcích, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta, pokud tato pravomoc nepřechází na zastupitelstvo.¹⁶

2.1 Veřejnost zasedání zastupitelstva a schůzí rady

Zasedání zastupitelstva obce jsou podle § 93 odst. 3 OZř veřejná. Na rozdíl např. od § 56 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zde OZř nedává zastupitelstvu obce možnost, jak přítomnost veřejnosti na zasedáních vyloučit. Zásada veřejnosti se odráží zejména v ustanoveních upravujících veřejná subjektivní práva občanů obce vůči zastupitelstvu.¹⁷

Kategorické ustanovení § 93 odst. 3 OZř tedy nedává možnost zastupitelstvu konat jiné zasedání než veřejné, neboť pak by se již nejednalo o zasedání zastupitelstva obce ve smyslu OZř se všemi právními důsledky, které z toho plynou. Zejména všechna usnesení přijatá na zasedání zastupitelstva obce s vyloučením veřejnosti by byla nezákonná¹⁸ a veškeré smlouvy od počátku neplatné.¹⁹

¹³ srov. zejm. § 84 odst. 2,3,5, § 85 OZř

¹⁴ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3575-618, str.227

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 157

¹⁶ § 99 OZř

¹⁷ srov. §§ 16 a 17 OZř

¹⁸ srov. VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xv, 861 p. ISBN 80-717-9597-6, str. 502

¹⁹ srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 a 7. prosince 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011

Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce ovšem neznamená, že se zastupitelé mohou scházet pouze za přítomnosti veřejnosti. Neveřejná zasedání dokonce mohou být i jako „zasedání zastupitelstva obce“ označována, ovšem fakticky půjde vždy pouze o „pracovní schůze“, na kterých si zastupitelé mohou např. vyjasnit některé sporné body, seznámit se s podrobnostmi nebo zjistit, jakou podporu by měl jejich případný návrh u ostatních zastupitelů. Na takových pracovních setkáních či schůzích tedy zastupitelstvo nevykonává svou zákonem svěřenou působnost.²⁰

Informování veřejnosti o takových schůzích, příp. o výsledcích či účelu takových schůzí již zákonnou povinností obcí není. Šlo by jen o jistou „demokratickou vyspělost“ nebo respekt k veřejnosti daného obecního zastupitelstva, pokud by zastupitelstvo informovalo veřejnost i o neveřejných zasedáních. Nejvyšší správní soud tuto možnost nechává plně na představitelích obce.²¹

Rada obce přímo nevyjadřuje zastupitelskou demokracii – takovým orgánem je zastupitelstvo, proto, na rozdíl od rady, jsou jeho jednání veřejná.²² Rada se schází podle potřeby, tudíž o svých budoucích schůzích a jeho programu veřejnost informovat nemusí.

De lege ferenda se nepředpokládá žádná úprava institutu veřejnosti jednání zastupitelstva ani rady. Protikorupční novela se, podle mého názoru správně, zaměřuje především na obsah a formu výstupů z jednání, než na samotnou formu jednání zastupitelstva nebo rady.

2.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva

Aby veřejnost mohla kvalifikovaně využít svých občanských práv na zasedání zastupitelstva, je nutné ji o jeho pořádání v dostatečném předstihu informovat. Obec má povinnost podle § 93 odst. 1 OZř informovat o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva a musí tak učinit alespoň 7 dní před zasedáním konkrétního zastupitelstva obce.²³ Této povinnosti se obec nezprostí ani tehdy, když na úřední desce vyvěsí termíny všech zasedání, které má např. na dané volební období v plánu. Oznámení je třeba vyvěsit na úřední desku jak fyzicky

²⁰ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2007, č.j. 3 Aps 5/2006

²¹ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2007, č.j. 3 Aps 5/2006-57 in fine

²² srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 40/2004

²³ k počítání lhůt srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, č. j. 4 As 5/200749 nebo rozsudek ze dne 21. března 2007, č. j. 2 As 42/200648

v listinné podobě, tak i elektronicky na internetu,²⁴ popřípadě jiným v místě obvyklým způsobem.

Místo zasedání zastupitelstva je omezeno na „územní obvod“ obce.²⁵ Pořádat tedy tzv. výjezdní zasedání není v případě veřejného zasedání zastupitelstva možné.

Ohledně doby zasedání nenajdeme v zákoně nic konkrétnějšího, přestože nejde o zdaleka tak bezvýznamnou problematiku, jak by se mohlo zdát. Zákon neomezuje svolatele,²⁶ aby např. svolal zasedání na víkend nebo státní svátek. Naopak v některých obcích (např. chatové oblasti) takový postup bude přímo vítán. Stejně tak je ale možné této volnosti zneužít, pokud má například zastupitelstvo v plánu omezit možnost veřejnosti zúčastnit se zasedání – k tomu ideálně poslouží, pokud se svolá zasedání zastupitelstva např. na dopolední hodiny ve všední den, kdy budou možnosti veřejnosti pravděpodobně značně omezené.

2.2.1 Vliv neoznámení na platnost výstupů ze zastupitelstva

Další podmínky zákonného oznámení zasedání zastupitelstva – v řádném předstihu oznámený navržený program zasedání – mohou v praxi činit určité problémy, jelikož jejich výklad není tak jednoznačný. Nabízí se tedy otázka, jaký vliv bude mít porušení těchto povinností na zákonnost zasedání zastupitelstva, resp. přijatých rozhodnutí (usnesení). Lze uvažovat například o následujících porušení zákonného oznámení o zasedání zastupitelstva:

1. Naprosté neoznámení - obec veřejnost žádným způsobem nezpraví o konání zasedání.
2. Nesoulad mezi oznámeným a projednávaným programem zasedání zastupitelstva.
3. Nedodržení sedmidenní lhůty (ať již zkrácením či přerušením).

²⁴ srov. § 26 odst. 2 SpŘ a Závěr č. 12 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005 - Zajištění nepřetržitě přístupné úřední desky podle § 26 správního řádu, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

²⁵ § 92 odst 1 věta první OZř

²⁶ Podle § 103 odst. 5 OZř svolává zasedání zastupitelstva starosta; výjimečně tak činí místostarosta či jiný zastupitel podle § 92 odst 2 OZř, event. správce obce podle § 98 odst. 2, resp. magistrát statutárního města v přenesené působnosti podle § 137 odst. 1 OZř.

4. Neoznámení informace na úřední desce, ale jiným způsobem v místě obvyklým²⁷ (např. rozhlasem, SMS zprávami, využitím jiných ploch než úřední desky apod.).
5. Nesoulad mezi informacemi na fyzické a elektronické úřední desce.

Na žádnou z výše uvedených otázek neexistuje jednoznačná odpověď. V takových případech bude vždy záležet na míře závažnosti daného porušení zákona. Jakákoli porušení § 93 odst. 1 OZř nemohou vést bez dalšího k neplatnosti usnesení přijatých na zasedání stíženém touto vadou. Ústavní soud dovodil v nálezu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 (publikovaného pod č. 113 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 27), že *„v mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobovaná; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu správnímu celku – v daném případě obci – k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.“*

V daném případě šlo o to, že teprve v průběhu zasedání zastupitelstva obce se na program jednání v souladu s § 94 odst. 2 OZř dostaly dva nové body jednání - konkrétně odvolání stávající místostarostky a zároveň i volba nového místostarosty. Příslušný krajský soud byl názoru, že o tak závažném rozhodnutí, jakým je volba či odvolání místostarosty, musí být vždy zpravena veřejnost minimálně v souladu s § 93 odst. 1 OZř, aby měla možnost se k němu vyjádřit. Tím zároveň definoval dvě kategorie rozhodnutí zastupitelstva, a to na závažná (která nemohou být přidána na program zastupitelstva až v jeho průběhu) a všechna ostatní, která doplněna být mohou.

Toto rozdělení ovšem nemá podklad v zákoně, což Ústavní soud ve svém nálezu také vytkl, a dovodil tak, že se krajský soud dopustil protiústavního extenzivního výkladu zákona, a i přesto, že jej považoval za racionální a účelné, rozhodnutí krajského soudu zrušil.²⁸ Tento názor zastává i Odbor dozoru a kontroly veřejné

²⁷ srov. § 93 odst. 1 věta za středníkem

²⁸ „Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu.“ Citováno z výše zmíněného nálezu.

správy Ministerstva vnitra (dále jen „Odbor dozoru a kontroly“).²⁹ Ústavní soud tedy dovozuje zásadu minimalizace zásahů do samosprávy, i když dle oponentního stanoviska soudce JUDr. Pavla Varvařovského do ní zasáhl paradoxně víc, než kdyby ponechal v platnosti rozhodnutí krajského soudu. Podle Varvařovského se Ústavní soud měl více zabývat ústavností rozhodnutí krajského soudu namísto posuzování liberálnějšího výkladu „obyčejného“ zákona.³⁰

Podle mého názoru ústavní soud v tomto rozhodnutí dal širokou možnost zastupitelům obcí, a to především aktuálně vládnoucím představitelům obcí, jak obcházet zásadu veřejnosti, resp. § 93 odst. 1 OZř. Radě obce (pokud je v obci zřízena, v opačném případě starostovi), která připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva,³¹ a jednotlivým zastupitelům či výborům obce, kteří mají právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání v jeho průběhu, je tak dána možnost navrhnout jakýkoli návrh k projednání zastupitelstvem, byť i na jeho samém konci.

Přestože v závěru svého nálezu dá Ústavní soud názoru krajského soudu částečně za pravdu, když říká, že *„ve vztahu k vývodům krajského soudu se sluší poznamenat, že v případě závažných bodů programu, jakým nesporně odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového je, by nepochybně mělo být ust. § 94 zákona o obcích v praxi, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto ad hoc vznesených návrhů, využíváno zdrženlivým a uváženým způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání „na poslední chvíli“. Zákonná dikce citovaného ustanovení ovšem - jak již bylo řečeno - takové jednání umožňuje, i když samotné meritorní řešení rozhodnutí stran těchto návrhů podrobuje příslušným dalším zákonným podmínkám.“*

Prokazovat v praxi, že daný bod byl do programu zastupitelstva vnesen „účelově a na poslední chvíli“ však bude jistě činit nemalé potíže, a tak tato část nálezu zní spíše jako přátelská rada než jasné nastavení zákonných mantinelů samosprávě.

Zastupitelé tak jsou omezeni jen výslovnými ustanoveními zákona, která takové návrhy „na poslední chvíli“ vylučují. Takovým ustanovením je např. § 39 OZř.³²

²⁹ srov. stanoviska Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2008 a 2/2008, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-2008.aspx>

³⁰ srov. odlišné stanovisko k nálezu ve věci IV. ÚS 331/02

³¹ srov. § 102 odst. 1 OZř

³² "Záměr obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný."

2.2.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva z pohledu ochrany osobních údajů

Je třeba si uvědomit, že informace, které se projednávají na zasedání zastupitelstva, se často nemusí týkat pouze obecně záležitostí celé obce, ale i konkrétních osob. Jedná-li se například o prodeji nebo pronájmu obecního majetku, musí se nutně na jednání zastupitelstva zmínit i druhá smluvní strana. Má-li obecní zastupitelstvo projednávat stížnost či návrh, které nejsou anonymní, stěžovatel či navrhovatel bude s největší pravděpodobností na zasedání identifikován.

K tomuto tématu se vyjádřil i Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“), který má v gesci dodržování zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen „zákon o OOÚ“) ve svém stanovisku z března 2012. Podle ÚOOÚ je třeba rozlišovat, kdy se s osobními údaji nakládá. Jiné ochrany se podle jeho názoru dostává osobním údajům zveřejněným při zasedání zastupitelstva a jiné pak zveřejněným osobním údajům před či po zasedání zastupitelstva.³³

Před a po zasedání zastupitelstva, tedy informace obsažené v oznámení o zasedání a v zápise ze zasedání zastupitelstva, je dle stanoviska nepřipustné zveřejňovat osobní údaje, a ty tak musí být při jejich zveřejňování anonymizovány. Naopak v průběhu jednání osobní údaje takovou ochranou nedisponují. *„Veškeré informace (včetně osobních údajů) je samozřejmě možné prezentovat při samotném jednání zastupitelstva. Tento odlišný postup je dán tím, že ve fázi zveřejnění návrhu programu jednání dochází ke zpřístupnění všech informací neomezenému okruhu osob (zejména prostřednictvím internetu), tedy i osobám ve věci naprosto nezainteresovaným, zatímco zveřejnění úplných informací o činnosti obce při jednání zastupitelstva je nezbytným předpokladem žádoucího veřejného výkonu veřejné správy a samosprávy.“*³⁴

Osobní údaje je ale třeba rozlišovat. Názor ÚOOÚ totiž nijak nereflektuje zákonnou výjimku ze zákona o OOÚ, kterou je § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Ten totiž vyjímá z obecné ochrany osobních údajů údaje o osobách, které jsou příjemci veřejných prostředků.

³³ K termínu osobní údaj srov. § 4 písm. a), d) zákona o OOÚ

³⁴ Stanovisko č. 11/2012: Ke zveřejňování osobních údajů obcí - informováním o návrhu programu jednání zastupitelstva obce a o záměru disponovat majetkem obce, Věstník Úřadu pro ochranu osobních údajů; dostupné z: <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=14&loc=329>

Pojem veřejných prostředků je pak třeba vykládat ve smyslu ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě,³⁵ tedy jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a), kde jsou v širokém okruhu subjektů uvedeny mimo jiné i územně samosprávné celky. O příjemcích těchto prostředků pak lze zveřejnit i osobní údaje v základním rozsahu – tj. jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt a dále výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Vyloučeny ze zveřejnění jsou pak příjemci veřejných prostředků uvedení v § 8b odst. 2 InfZ,³⁶ jimž je „*poskytována podpora z veřejných prostředků, nicméně obvykle se jedná o natolik důvěrné a do soukromí zasahující informace, že je zákonodárce z působnosti InfZ vyřadil jako celek;*“³⁷ resp. slovy Nejvyššího správního soudu: „*Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení.*“³⁸

Jak bylo již zmíněno výše, příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b InfZ může být např. i osoba, která koupila od obce nemovitost. Odhlédneme-li nyní od faktu, že takový prodej obecní nemovitosti by se řídil speciálním ustanovením podle § 39 OZř, bude otázkou, od jakého okamžiku bude možné resp. obec bude muset zveřejnit o dané osobě základní osobní údaje jako o příjemci veřejných prostředků. Komentářová literatura k InfZ uvádí,^{39 40} že tímto okamžikem bude až uzavření příslušné smlouvy. V praxi by to pak podle Furka znamenalo, že daná smlouva společně se základními osobními údaji bude zveřejnitelná až na základě konkrétní žádosti o informace podle InfZ, resp. následně podle § 5 odst. 3 InfZ

³⁵ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010, sp.zn. 5 As 64/2008, bod 23

³⁶ konkrétně příjemci veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území

³⁷ KUČEROVÁ, Alena. Zákon o ochraně osobních údajů: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2012, xvii, 516 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-1792-260. Str. 495

³⁸ srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010, sp.zn. 5 As 64/2008, bod 20

³⁹ FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680. Str. 367

⁴⁰ Kromě výše uvedeného komentář bylo od účinnosti novely č. 61/2006 Sb. InfZ vydáno jen pramálo publikací, které by se blíže problematikou § 8b zabývaly. Petr Kolman se tomuto tématu bohužel nezabývá vůbec in: KOLMAN, Petr. Právo na informace. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 216 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 441. ISBN 978-802-1051-355. Oldřich Kužilek pak jen velice okrajově, jelikož jeho publikace byla vydána bezprostředně po novele a nemohla tak ještě dostatečně reagovat na dnešní judikaturu. Srov. KUŽÍLEK, Oldřich. Další 106 odpovědí na Vaše dotazy: (s rozsudky) : příručka pro občany o svobodném přístupu k informacím a otevřenosti veřejné správy. Praha: Otevřená společnost, 2004, 114 s. ISBN 80-903-3311-7. Jež je v aktualizované verzi dostupná pouze jako internetová publikace volně ke stažení např. zde: <http://www.otevrenaspolecnost.cz/cz/e-shop/product/9-publikace-dalsich-106-odpovedi-na-vase-dotazy>

zveřejněná způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁴¹ Další možností by jistě bylo, kdyby obec poskytovala dobrovolně uzavřené smlouvy na svých webových stránkách.

S tímto názorem lze ale minimálně polemizovat, protože podle mého názoru je nejen možné, ale dokonce žádoucí základní osobní údaje osob, s nimiž má obec v úmyslu uzavřít smlouvu o poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b InfZ, zveřejňovat. Potenciální příjemce veřejných prostředků tak podle mého názoru podléhá tomuto nižšímu stupni ochrany osobních údajů již od okamžiku, kdy o tomto úkonu má zastupitelstvo v úmyslu jednat – tedy od zveřejnění oznámení o zasedání zastupitelstva. V opačném případě by se tak veřejnost dozvěděla komu prostřednictvím svých volených zástupců vlastně poskytla veřejné prostředky až v okamžiku uzavření smlouvy, tedy ve chvíli, kdy by se již takový úkon nedal zvrátit. Jediná možnost jak zjistit bližší informace o možném příjemci veřejných prostředků by se nabízela pouze občanům obce, popř. dalším osobám se zvláštním vztahem k obci podle § 16 odst. 2 písm. e), odst. 3, § 17 OZř (viz níže v kapitole 2.3), kteří mají přístup k osobním údajům v takových případech bez omezení. Pro transparentnost a efektivní veřejnou kontrolu fungování obcí se jeví tato záruka jako velice slabá.

Při úvaze, zda je možné daný osobní údaj v oznámení zveřejnit, je třeba se zabývat testem proporcionality (či testem veřejného zájmu)⁴² vyjádřeným Soudním dvorem EU⁴³ a užívaný i Ústavním soudem⁴⁴ či Nejvyšším správním soudem.⁴⁵ Provedením testu by měla obec vždy zjistit, kterému ústavně zaručenému právu při jejich konkurenci je třeba přiznat větší váhu. Test je prováděn ve třech stupních:

- Test vhodnosti – odpovídá na otázku, zda daný institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle
- Test potřebnosti – odpovídá na otázku, zda použitý prostředek z nabídky možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle (omezení daného základního práva) byl ten nejšetrnější
- Test poměrování – tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních

⁴¹ Ačkoli tato praxe předpokládá § 5 odst. 3 InfZ se v praxi užívá jen velmi zřídka.

⁴² blíže k testu proporcionality např. zde: <http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/test-verejneho-zajmu-v-pristupu-k-informacim-o-platu-a-odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html>

⁴³ Např. v rozsudku ze dne 9. listopadu 2010 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) a Hartmut Eifert (C-93/09) proti Land Hessen, ve kterém soud posuzoval, do jaké míry může být podpora z veřejných prostředků chráněným údajem.

⁴⁴ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. Zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., ze dne 21. 3. 2002, sp. Zn. III. ÚS 256/01, č. 37/2002 Sb. ÚS; či ze dne 13. 8. 2002, sp. Zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.

⁴⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012, čj. 1 As 142/2012

práv a svobod⁴⁶

Je sporné, zda při zveřejňování informací o činnosti orgánů veřejné moci primárně vždy převažuje zájem na principu publicity, či zájem na ochraně soukromí. Vždy je tak nutné zkoumat konkrétní případ, při čemž jediné vodítko zatím dává rychle se vyvíjející judikatura českých správních soudů. Judikatura, jak vidno např. na jednom z nejaktuálnějších rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 10 A 54/2012 (dále jen „rozsudek Psáry“), má, zdá se, již jasno v otázce zveřejňování informací o příjemcích veřejných prostředků a přiklání se tak na stranu zveřejňování takových osobních údajů na rozdíl od dosavadních poněkud formálních stanovisek ÚOOÚ. Ministerstvo vnitra ČR společně s ÚOOÚ totiž vidí jako důležitější zájem na ochraně soukromí, ze kterého lze udělat výjimku jen v případě, pokud by převažoval na zveřejnění takových údajů veřejný zájem. Naopak judikatura a odborná veřejnost⁴⁷ k této problematice přistupují přesně opačně.⁴⁸

Rozhodně by ale obec měla být při zveřejňování minimálně konsistentní. Exemplárním odstrašujícím příkladem by mohla být praxe Statutárního města Olomouce, které na svých webových stránkách poskytuje veřejnosti, detailní oznámení o zasedání zastupitelstva společně s odůvodněním jednotlivých bodů programu, v nichž ale uvádí i osobní údaje dokonce nad rámec zmocnění § 8b InfZ. Vedle těchto oznámení pak na stejné stránce najdeme i následující dokumenty: přijatá usnesení, zápis ze zasedání zastupitelstva (viz níže) a záznam o hlasování. Anonymizované, a to absolutně, kdy nejsou ponechány ani iniciály projednávaných osob pro lepší přehlednost, jsou z uvedených dokumentů pouze usnesení a zápis ze zasedání.

⁴⁶ Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 422 s. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-022-6. Str. 367

⁴⁷ např. Ing. Oldřich Kužilek ve svém názoru vyjádřeném na stránkách Otevřete, o.p.s. dostupném zde: <http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy/1/test-verejneho-zajmu-v-pristupu-k-informacim-o-platu-a-odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html>

⁴⁸ Jejich názor vesměs vychází z již zmíněného rozsudku Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) a Hartmut Eifert (C-93/09) proti Land Hessen, ve kterém soud zejména v bodech 71, 75, 77 a 79 deklaroval, že zájem na transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky je jedním ze základních cílů EU.

2.2.3 Shrnutí

Kromě místa pořádání zasedání zastupitelstva, které je v zákoně omezeno na území obce,⁴⁹ má zastupitelstvo poměrně volný režim v oznamování termínu a programu zasedání zastupitelstva. Pokud jde o včasné upozornění veřejnosti o budoucím zasedání, staví se k nedodržení zákonných podmínek v § 39 odst. 1 OZř Ministerstvo vnitra ČR i Ústavní soud velice benevolentně a případná nezákonnost takového jednání by mohla být vyslovena až při závažném a účelovém porušení § 93 odst. 1 OZř.

Dispozice s institutem oznámení o zasedání zastupitelstva může být v jistých případech opravdu silný nástroj v rukou svolatele zasedání zastupitelstva, tedy nejčastěji představitele nejsilnější politické síly v obci – starosty. Jelikož zákon nedává přesný návod, jak oznamovat zasedání zastupitelstva, může si starosta de facto vybrat, jak obsáhle veřejnosti oznámí, co se na nejbližším zasedání bude projednávat. Oznámení se tak může v obdobných případech diametrálně odlišovat a veřejnost může být mnohdy velice překvapena, co se na zasedání projednávalo, aniž by si toho v oznámení o zasedání mohla všimnout. V případech, které starostovi z nějakého důvodu nebudou politicky konvenovat, může starosta do oznámení uvést velice konkrétní detaily, aby tak veřejnost „vyburcoval“ k účasti na zasedání. Naopak v případě, že se starosta nebude chtít v daném bodě konfrontovat s veřejností, uvede do oznámení jen nutné minimum, resp. je oprávněn daný bod jednání navrhnout kdykoli v průběhu zasedání.

Zastupitelé tak mají možnost „napínat“ veřejnost celý týden před zasedáním až do jeho konce, neboť až do té doby nebude jasné, jaké body se ve skutečnosti budou projednávat. Ústavní soud odmítl rozdělení na záležitosti závažné, které nemohou být přidávány do programu až při zasedání zastupitelstva, a méně závažné, které přidávat lze. Ústavní soud pouze upozornil obce, že se ve využívání tohoto institutu mají chovat zdrženlivě.

Ohledně problematiky oznámení o zasedání zastupitelstva protikorupční novela mlčí. Pro zpřesnění relevantních ustanovení bude tedy třeba další judikatury, eventuálně dalších dobře argumentovaných stanovisek ministerstva vnitra, která by sjednotila dosavadní roztržitou praxi v jednotlivých obcích.

⁴⁹ § 92 odst. 1 věta druhá OZř

2.3 Zápis ze zasedání zastupitelstva

Se zásadou veřejnosti zasedání zastupitelstva obce koresponduje i veřejnost výsledků takového zasedání. Veřejnost by byla jistě nepřiměřeně zkrácena na svých právech, kdyby jedinou možností, jak se dozvědět informace o zasedání zastupitelstva, resp. jeho výsledků, byla fyzická přítomnost na takovém zasedání. Proto OZř v § 95 stanoví, že o průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis z jednání zastupitelstva obce (dále jen „zápis“). V něm se pak vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Tento zápis je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadě a být k dispozici k nahlédnutí.⁵⁰

Ačkoli je tedy obec povinna zápis pořizovat a tento poskytovat k nahlédnutí a tímto způsobem ve spojení s § 97 OZř informovat občany o činnosti orgánů obce, nejde zde o „zveřejňování informací podle zvláštního zákona v předem stanovených pravidelných obdobích“ ve smyslu § 11 odst. 2. InfZ, pro které je povinný subjekt oprávněn žádanou informaci podle InfZ žadateli neposkytnout. K tomu se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. června 2007, čj. 6 As 79/2006. Žádost o poskytnutí zápisu podle InfZ tedy bude za současné právní úpravy vždy úspěšná.

Obec je ze zákona povinna zápis z jednání zastupitelstva pouze uložit na obecním úřadě, kde do něj na žádost budou moci nahlédnout osoby oprávněné zákonem, tj. ust. § 16 odst. 2 písm. e), odst. 3, § 17 OZř, tedy občané obce starší 18ti let nebo fyzické osoby vlastníci nemovitost na území obce, popř. hlášené v obci k trvalému pobytu pokud jim takové právo přiznává mezinárodní smlouva (dále jen „privilegovaní žadatelé“). Těmto osobám budou zápisy ze zasedání zastupitelstva poskytnuty v plném rozsahu tak, jak byl sepsán – tedy včetně osobních údajů, obchodního tajemství apod. Jiný zájemce o zápis z jednání zastupitelstva o něj musí obec žádat podle ustanovení InfZ.

V praxi by tedy měl orgán obce, rozhodující o takové žádosti o informace podle InfZ, vždy zkoumat, v jaké formě je oprávněn daný zápis z jednání či usnesení zastupitelstva poskytnout, a to podle toho, zda jde o privilegované žadatele či nikoli.

⁵⁰ srov. § 95 odst. 1, 2 OZř

Takové rozhodnutí by mělo zaručit, aby se „chráněné údaje“⁵¹ nerozšiřovaly mimo okruh oprávněných osob – privilegovaných žadatelů. Tato záruka se ovšem jeví jako nedostatečná ve světle asymetrické konstrukce InfZ, jenž na žadatele o informace klade jen minimální nároky. § 14 InfZ za řádně podanou žádost o informace podle InfZ považuje i takovou žádost, kterou žadatel zašle e-mailem do elektronické podatelny povinného subjektu, s uvedením jména, data narození a bydliště. Taková žádost pak nemusí obsahovat ani elektronický ani jiný podpis žadatele. Je tedy ve skutečnosti velice snadné žádat obec o poskytnutí zápisu z jednání zastupitelstva včetně chráněných údajů pod jménem privilegovaného žadatele.

Podmnožinu chráněných údajů – základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b InfZ – je potřeba ponechat v zápise nezměněnou. Jelikož definice veřejných prostředků je velice široká (popsáno již v kapitole 2.2.2), je na zasedáních zastupitelstev v praxi rozhodováno primárně o příjemcích veřejných prostředků. Veřejnost by se tedy ze zápisu měla o příjemcích veřejných prostředků vždy dozvědět jejich jméno, příjmení, rok narození, obec, kde mají hlášen trvalý pobyt a výši, účel a podmínky příjmu veřejných prostředků. Poslední tři jmenované údaje by měly většinou ze zápisu logicky vyplývat, aniž by byly zvlášť v zápise označeny.

Podle ustanovení § 97 OZř má obec informovat občany o své činnosti jednak na zasedání zastupitelstva, zároveň však i jiným způsobem v místě obvyklém. Zde již zákon dává obci volnou ruku a nechává obce přizpůsobit se místním podmínkám. V úvahu zde přicházejí zejména úřední deska, jiné obvyklé plakátovací plochy, místní rozhlas, noviny, či jiné médium, včetně internetu – zejména internetové stránky obce. Ve všech těchto případech je však třeba vyhovět požadavkům na ochranu osobních údajů. Je možné též dovodit, že pokud by se v obci zavedl jistý způsob (vyšší standard) informování o činnosti obce, například kdyby v průběhu jednoho volebního období zastupitelstvo zveřejňovalo zápisy ze zasedání zastupitelstva právě na obecních internetových stránkách, stal by se z této praxe „způsob informování jiným způsobem“ ve smyslu § 97 OZř a následující zastupitelstvo by pak v této praxi bylo nuceno pokračovat.

⁵¹ Dle InfZ jsou těmito údaji: utajované informace, obchodní tajemství, informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, informace související s ochranou autorského práva, informace o probíhajícím trestním řízení a další specifické informace uvedené v § 11 InfZ.

2.3.1 Počet přítomných a pořad jednání zastupitelstva

Není sporu o tom, že v zápise se musí promítnout počet přítomných členů zastupitelstva na zasedání při jeho zahájení. Diskutabilní ovšem je, zda je nutné do zápisu promítnout i případnou změnu počtu přítomných v jeho průběhu. Odborná literatura není v tomto bodě jednotná. V komentáři k OZř připouštějí autoři obě varianty,⁵² naopak např. Koudelka se kloní spíše k názoru, že by se do zápisu měly zaznamenávat vždy i změny počtu přítomných zastupitelů, aby se zamezilo případným sporům o usnášeníschopnost zastupitelstva.⁵³

Osobně se přikláním spíše k druhému názoru, neboť podmínky usnášeníschopnosti v § 87 OZř jsou nastaveny poměrně přísně, tedy k přijetí rozhodnutí je zapotřebí vždy absolutní většiny zastupitelů.⁵⁴ Nesplnění tohoto kvora by bylo nezhojitelnou vadou jakéhokoli rozhodnutí zastupitelstva. K vyloučení případných sporů o usnášeníschopnosti zastupitelstva při jednotlivých usneseních je, dle mého názoru, vhodné vždy do zápisu uvést aktuální stav přítomných zastupitelů při každém hlasování.

Stávající úprava je tedy dosti nejednoznačná a s přihlédnutím k výše zmíněné nejednotnosti právní teorie je jisté, že ani v praxi nepanuje nad zápisy ze zasedání zastupitelstva úplná shoda. Z tohoto pohledu to byl jeden z dalších úkolů pro úpravu de lege ferenda jež se promítl i v návrhu protikorupční novely. (viz kapitola 2.5)

V zápise se má dále objevit i schválený pořad jednání zastupitelstva. Ze zákona není zřejmé, zda jde o původní, tedy navržený pořad jednání podle § 93 odst. 1 OZř, nebo o program upravený případnými dalšími úpravami podle § 94 odst. 2 OZř. K tomu více viz kapitolu 1.2.1.

⁵² srov. VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xv, 861 p. ISBN 80-717-9597-6, str. 511

⁵³ srov. KOUDELKA, Zdeněk. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech). 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001, 423 s. ISBN 80-720-1272-X, str. 323

⁵⁴ Pro úplnost je třeba zmínit legislativní nejednoznačnost ohledně počítání takové absolutní většiny zastupitelů – viz VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xv, 861 p. ISBN 80-717-9597-6, str. 510.

2.3.2 Průběh a výsledek hlasování

Každý kolektivní orgán obce přijímá svá rozhodnutí hlasováním. Způsob, jakým se takové hlasování zaznamená a bude tak možné zkontrolovat jeho zákonný průběh, případně další informace, které by veřejnost vyžadovala, je v mnohých případech stejně důležitý, jako samotný výsledek hlasování.

V případě zaznamenání hlasování zastupitelstva OZř není příliš konkrétní. Zákon mluví pouze o zaznamenání „průběhu a výsledku“ hlasování, dále již ale tyto pojmy nijak nerozvádí. Je tedy možno jen dovozovat, zda jde o průběh hlasování ve smyslu pořadí jednotlivých hlasování jak po sobě následovaly v programu a u výsledku hlasování o pouhé konstatování, zda bylo dané usnesení přijato či nikoli.

V odborné literatuře se o pojmu „průběh“ hlasování nic relevantního nedočteme, dokonce i komentář se výkladu tohoto pojmu elegantně vyhnul.⁵⁵ Dle mého názoru jde u pojmů „průběh“ a „výsledek“ hlasování o dvojí vyjádření téhož a vůlí zákonodárce bylo, aby byl v zápise uveden údaj o tom, kolik zastupitelů hlasovalo pro, kolik proti a kolik se eventuálně hlasování zdrželo.

Nabízí se tedy tři možnosti, jak zaznamenat do zápisu výsledek hlasování:

- Uvádět do zápisu pouze údaj o přijetí či nepřijetí usnesení,
- do zápisu uvést údaj o tom, zda bylo usnesení přijato či nikoli, společně s počty hlasů pro, proti a počet zastupitelů, kteří se zdrželi, nebo
- do zápisu uvést společně s výše zmíněnými údaji i jména jednotlivých zastupitelů, kteří byli pro nebo proti návrhu, event. zda-li se hlasování zdrželi.

Všechna tři řešení pak pravděpodobně podle české úpravy budou v souladu se stávající podobou zákona. Obce zde mají širokou možnost upravit si podrobnosti o jednání zastupitelstva ve svém jednacím řádu,⁵⁶ kde se může objevit celá řada variant tajného nebo veřejného hlasování a zápisů z jednání zastupitelstva prakticky

⁵⁵ VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xv, 861 p. ISBN 80-717-9597-6, str. 510

⁵⁶ § 96 OZř

bez omezení.⁵⁷

Ministerstvo vnitra ČR se jako dozorový orgán k výkladu těchto pojmů stručně vyjádřilo ve svém doporučení, přičemž se přiklonilo k poslední z výše zmíněných variant.⁵⁸ Dále se ale v doporučení pro samosprávy dostalo ve výkladu ještě dál a doporučuje, aby se v zápise objevil i stručný průběh debaty: *„Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce by mělo být patrné, o jaké věci se v rámci připraveného (případně doplněného) bodu programu jednalo, jaký byl průběh projednávání příslušného bodu (postačí stručně) včetně rozpravy a vystoupení přítomné veřejnosti, podané protinávry a hlasování o nich. Doporučujeme tedy průběh hlasování zaznamenat v širší podobě, tedy jako průběh projednávání, neboť pouze z takto pořízeného zápisu lze předejít budoucím pochybnostem ze strany odpůrce (nesouhlasícího) pořízeného zápisu.“*⁵⁹

S takovým výkladem se podle mého názoru nedá než souhlasit.

2.4 Zápis ze schůze rady

Podle ustanovení § 101 odst 3 OZř pořizuje rada obce ze své schůze zápis, jež podepisuje starosta společně s místostarostou či jiným radním a jeho finální vyhotovení musí být k dispozici k nahlédnutí zastupitelům na obecním úřadě do sedmi dnů ode dne konání schůze.

V zápise se uvede počet přítomných radních, schválený pořad schůze, průběh a výsledek hlasování a usnesení rady. O zaznamenávání změny počtu přítomných členů rady u jednotlivých hlasování, průběhu a výsledcích hlasování pak platí obdobně to, co již bylo zmíněno ohledně zápisu ze zasedání zastupitelstva v kapitole 2.3.

Usnesení rady tvoří zvláštní část zápisu ze schůze rady, jelikož usnesení jsou na rozdíl od zápisu k dispozici k nahlédnutí nejen zastupitelům ale i privilegovaným žadatelům. Zápis ani usnesení však dle stávající právní úpravy není třeba zveřejňovat, a to ani na obecní úřední desce.

⁵⁷ Více k tomuto tématu Odbor dozoru a kontroly veřejné správy územních samosprávných celků MV ČR, metodické doporučení k činnosti č. 1/2009, str. 14, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx>

⁵⁸ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy územních samosprávných celků MV ČR, metodické doporučení k činnosti č. 2/2009, str. 9, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx>

⁵⁹ taméž, str. 11

Veřejnost se tak má možnost seznámit se zápisem a usneseními ze schůzí rady pouze pomocí žádosti podle InfZ. Tento fakt ovšem musel potvrdit teprve rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 40/2004, kterým soud mimo jiné deklaroval, že byt' jsou schůze obecních rad neveřejné, neznamená to, že by byly neveřejné i výstupy z těchto schůzí. Neveřejnost schůzí rady je tak třeba vnímat spíše v praktické rovině, aby byla zajištěna diskuse členů rady, která by před zraky veřejnosti patrně neproběhla tak otevřeně. Konkrétně to soud vyjádřil slovy: „*Neveřejnost schůze znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměnu jejich názorů, jejich projevy apod.*“

2.5 Zápis ze zasedání zastupitelstva a schůzí rady de lege ferenda

Jak již bylo výše uvedeno, současná právní úprava není jednoznačná z hlediska obsahu zápisů a poněkud nepraktická, když veřejnost dělí na dvě skupiny, které se mohou o zápisy ucházet v režimu dvou právních úprav. K tomu je ještě nutné přidat problematiku ochrany osobních údajů, protože obec musí mít de facto připraveny dvě verze zápisu – originální a anonymizovanou. Aktivně zveřejňovat zápisy ovšem obec nemusí.

Vláda se ve strategii 11/12 rozhodla jít opačným směrem. V anotaci k úkolu 1.2 se tak dočteme, že je třeba provést „*změny příslušných právních předpisů směřujících k zavedení zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy s výjimkou bodů, které budou projednávány v režimu zákona o ochraně utajovaných informací (zveřejňování informací je nezbytné i na internet)*“, což má mít následující protikorupční efekt: „*Zvýšení transparentnosti hlasování volených zástupců vedoucí k případné odpovědnosti za špatná rozhodnutí. Vyšší informovanost veřejnosti o způsobu nakládání s obecním majetkem.*“

Protikorupční novela tak přichází s relativně revoluční změnou, podle které by obce byly povinny zveřejňovat zápisy automaticky, k čemuž dlouhodobě vyzývaly především neziskové organizace. Příslušná část důvodové zprávy protikorupční novely tak z tohoto pohledu vypadá, jako by ji psali právě představitelé

protikorupčních nevládních organizací:

“Provedení změny směrem k uložení povinnosti aktivního zveřejňování zápisů a usnesení je z tohoto hlediska nejen vhodné, ale posílí i transparentnost jednání samosprávy (usnadněním přístupu k dotčeným dokumentům) a informovanost o její činnosti (o rozhodovacích procesech). Svým způsobem povede i ke snížení nákladů, neboť při všeobecné dostupnosti těchto dokumentů na internetových stránkách obcí se sníží počet individuálně podávaných žádostí o poskytnutí informací.”⁶⁰

Předkladatel novely se musel zabývat jak obsahem, tak i formou povinně zveřejňovaných dokumentů.

Po obsahové stránce šlo nejprve o to zjistit, jaký okruh informací připadá v úvahu k povinnému zveřejnění. Nabízely se čtyři varianty:

1. zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva a usnesení z jednání rady
2. zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva a zápisy i usnesení z jednání rady
3. zveřejňovat kromě zápisů i „podkladové materiály“ pro zastupitelstvo a radu, jsou-li pořízeny

Předkladatel novely nakonec vybral jako nejvhodnější variantu č. 1 tedy pouze zveřejňování zápisů ze zasedání zastupitelstva a pouze usnesení z jednání rady obce. Je to tedy rozsah informací, k jejichž původní neanonymizované podobě mají přístup privilegovaní žadatelé. Předkladatel tak vyhověl námitkám zejména Svazu měst a obcí, které upozorňovaly na podstatný nárůst administrativní zátěže v procesu anonymizování dokumentů ke zveřejnění.

Osobně jsem přesvědčen, že tento argument je poněkud lichý a předkladatel mohl vybrat i nejvelkorysejší variantu č. 3, tedy i povinné zveřejňování podkladových materiálů, ze kterých by si veřejnost mohla udělat úplnou představu o důvodech, které vedly k jednotlivým rozhodnutím výše zmíněných orgánů.

Zde ovšem patrně opět naráží iniciativa používání moderních technologií k transparentnější veřejné správě na počítačovou negramotnost jejích vykonavatelů, jak bylo naznačeno již v úvodu práce. Průměrnému uživateli textových editorů může trvat anonymizace i rozsáhlejších dokumentů, kterými by mohly být podkladové

⁶⁰ sněmovní tisk č. 904/0, str. 55; dostupné z: www.psp.cz

materiály, jen několik málo minut při správném užití funkce „najít a nahradit“, kterou v dnešní době každý textový editor obsahuje. Zveřejňování zápisů z jednání rady a podkladových materiálů nad rámec zákona tak předkladatel ponechává opět pouze na dobrovolné úvaze obcí, resp. na jednotlivých žadatelích využívajících InfZ.

U formální stránky zveřejňování se navrhovatel omezil pouze na deklarování, že se tak bude dít na internetu, a dodává, že: *„Jedná se ostatně o jediný smysluplný způsob zveřejnění, který směřuje k dosažení účelu předvídaného Strategii – posílení transparentnosti.“*⁶¹

Navrhovatel se již ale nezabýval velice podstatným prvkem poskytování informací na internetu, a to formátem dat. V praxi se tak budou objevovat nejčastěji pravděpodobně informace ve formátu DOC či PDF, se kterými jsou samosprávy zvyklé pracovat. Bohužel z hlediska „otevřenosti dat“ se zdaleka nejedná o nejvhodnější formáty.⁶² Informační systémy veřejné správy, pravidla pro jednotné používání datových formátů a vůbec institucionální zajištění používání informačních technologií ve veřejné správě jsou dlouhodobými nedostatky českého právního řádu.⁶³ Subsidiárně se zde tak i dnes použije § 4 odst. 2 InfZ,⁶⁴ který povinným subjektům ukládá při zveřejňování poskytovat informace ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena. A pokud je taková informace zveřejněna v elektronické podobě (případ navrhované změny), musí být zveřejněna i ve „formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno.“ Jde tedy o tzv. otevřené formáty, které umožňují veřejnosti se s takovou informací volně a bezplatně seznámit.⁶⁵

Další novinkou, kterou návrh do § 95 OZř přináší, je povinnost zaznamenat do zápisu hlasování jmenovitě a omezení obce v možnosti konat tajné hlasování. To bude možné již pouze v případech volby, jmenování, odvolání nebo rozhodnutí o zániku mandátu podle § 55 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do obecních zastupitelstev. Nedodržení omezení konat tajné hlasování pouze u vyjmenovaných

⁶¹ sněmovní tisk č. 904/0, str. 56; dostupné z: www.psp.cz

⁶² k vhodným formátům pro poskytování dat např. zde: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/MethodikaPublOpenDataverze10.pdf>

⁶³ pro demonstraci toho, jak důležité je používání správných datových formátů a otevřených dat ve veřejné správě, si dovoluji zmínit např. tyto iniciativy: <http://www.opendata.cz/>, <http://opengovernmentdata.org/>, <http://www.otevrenadata.cz/>, <http://opendefinition.org/> ...

⁶⁴ Ten byl do InfZ přidán novelou č. 61/2006 Sb. a představuje tak transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

⁶⁵ Více k problematice poskytování informací v „otevřených formátech“ např. FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680. Str. 213 - 216

hlasování bude mít za následek absolutní neplatnost takového usnesení. Konání tajného hlasování u hlasování, které jej nepřipouští, tak bude mít stejný následek jako konání hlasování na neveřejném zasedání zastupitelstva.

Návrh novely požaduje, aby zveřejněný zápis byl k dispozici na internetu minimálně po dobu pěti let. Minimálně tak převyšší jedno volební období.

O usneseních ze schůzí rady platí výše zmíněné obdobně, jen lhůta k jejich zveřejnění se liší a činí jen 7 dní, na rozdíl od 10ti denní lhůty ke zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Je ještě nutné podotknout, že součástí usnesení je vždy i jakýkoli materiál, na který usnesení odkazuje. Pokud tedy rada obce schválí usnesení, ve kterém rada rozhodla např. „dle důvodové zprávy“, bude i takový materiál součástí zveřejněného usnesení.

2.6 Záznamy ze zasedání zastupitelstva

Písemný zápis ze zasedání zastupitelstva obsahující všechny zákonem předepsané náležitosti nemusí být pro veřejnost dostačujícím zdrojem informací. Ze strohého záznamu o průběhu a výsledku hlasování se veřejnost již nemusí přesně dovědět, jaká diskuse se ohledně daného bodu jednání vedla, jaké byly argumenty jednotlivých stran, kdo se do debaty zapojil, popř. jaká byla při diskusi atmosféra. Tyto aspekty mohou být pro veřejnost často důležitější, než samotný výsledek hlasování, neboť právě tyto aspekty hrají důležitou roli pro veřejnou kontrolu správy (v tomto případě samosprávy) věcí veřejných, popřípadě při rozhodování voličů u voleb.

Úplné záznamy ze zasedání zastupitelstva se ze zákona pořizovat nemusí, což ovšem neznamená, že by se pořizovat nesměly.⁶⁶ Pořizování audio či video záznamů je již v některých obcích běžnou praxí a stejně tak je i veřejnost oprávněna si takový záznam pořídit. Na tomto místě je ovšem třeba připomenout některé ústavní a zákonné limity pořizování takových záznamů.

Problematika zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstev stojí na hranici dvou konkurujících si zájmů. Na jedné straně je to právo informace svobodně vyhledávat a šířit, které v ústavní rovině zaručuje zejména článek 17 odst. 1 a 4 Listiny

⁶⁶ Viz Odbor dozoru a kontroly veřejn. správy územních samosprávných celků MV ČR, metodické doporučení k činnosti č. 2/2009

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), na mezinárodní úrovni pak čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a v zákonné rovině jej rozvádí zejména InfZ. Dále pak povinnost obce informovat občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva nebo jiným způsobem v místě obvyklým podle § 97 OZř a s tím související možnost obce zveřejňovat i „další informace“ podle § 5 odst. 7 InfZ. Na druhé straně jde o právo na soukromí a nedotknutelnost osoby, které zaručují zejména články 7 odst. 1 a 10 Listiny a článek 8 Úmluvy, které opět v zákonné rovině rozvádí zejména §§ 11 a 12 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“) a zákon o OOOÚ.

Právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí tak koriguje právo na informace a vymezení těchto pojmů je tak stěžejní k vyřešení problematiky pořizování záznamů z jednání zastupitelstva. Toto vymezení ovšem rozhodně není tak snadné, čemuž odpovídá i dlouhodobý rozpor v názorech na tuto problematiku mezi neziskovými organizacemi (za všechny zmiňme zejména Oživení, o.s. nebo Otevřete, o.p.s.) a ÚOOÚ.

Výše zmíněná občanská sdružení, která se dlouhodobě snaží prosazovat zejména principy transparentní veřejné správy, logicky prosazují co nejotevřenější přístup k záznamům z jednání zastupitelstev, a proto hájí a podporují obce, které se rozhodly pořizovat audiovizuální záznamy.⁶⁷ Jejich stěžejním argumentem je skutečnost, že jednání zastupitelstev jsou podle § 93 odst. 3 OZř bez výjimky veřejná, a každý, kdo na veřejném jednání vystoupí, musí být smířen s tím, že jeho projev tímto ztrácí charakter osobního projevu, který by byl chráněn § 12 občanského zákoníku. Jejich argumentaci rozhodně podporuje i rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, který mimo jiné judikoval, že: „*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...*“⁶⁸

S touto argumentací ovšem zásadně nesouhlasí ÚOOÚ, který se tímto tématem začal zabývat poté, co se na něj obrátily některé obce s žádostí o stanovisko k pořizování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva.

Jak již bylo výše zmíněno, podle ÚOOÚ je třeba rozlišovat, kdy se s osobními

⁶⁷ srov. např. <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/PPnahravanizastupitelstva.pdf> nebo Desatero otevřené obce č. 5/2011 dostupné z: <http://www.otevrete.cz/knihovna/desatero-otevrene-obce/>

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR 30 Cdo 64/2004

údaji nakládá. Před zasedání a po něm je tedy možné poskytovat pouze anonymizované údaje.

Pokud se zastupitelstvo rozhodne pořizovat audiovizuální záznam zasedání zastupitelstva, musí o tom podle názoru ÚOOÚ přítomné zpravit již před samotným začátkem jednání, a to zejména o účelu takového záznamu. ÚOOÚ pak jako přípustné účely nahrávání jednání zastupitelstva připouští pouze přímý přenos jednání (lhostejno zda na internetu či televizním přenosem), eventuálně aby záznam posloužil pro účely jeho přepisu do textové podoby, přičemž je nutné záznam po přepsání ihned zničit. Ačkoli od názoru, že je třeba záznam po provedení přepisu zničit, již ÚOOÚ sám upustil, neboť při jedné z odpovědí na dotazy obcí⁶⁹ již považoval takový záznam naopak za archiválii podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě s dobou archivace 10 let. Od Ačkoli zjednodušit

Rozhodně ale ÚOOÚ nepřipouští, aby se takový audiovizuální záznam uchovával na internetu a byl tak veřejnosti volně k dispozici. Pro takový postup již bylo město Karlovy Vary v roce 2011 subjektem kontroly ze strany ÚOOÚ. Úřad městu vyčítal zejména záběry osob přítomných na zasedání odlišných od zastupitelů a čtení osobních údajů⁷⁰ o fyzických osobách, jejichž záležitosti byly na zasedání řešeny. Jako nápravné opatření pak městu uložil pouze anonymizaci osobních údajů z audiovizuálních záznamů, přičemž ale samotné záznamy z jednání „s ohledem na oprávněný zájem občanů o dění v obecních zastupitelstvech § 97 OZř (...) a s ohledem na změnu společenského vývoje od dob vzniku zákona o obcích (...) lze přiměřeně použít při respektování požadavku na ochranu osobních údajů.“⁷¹

Jiným rozhodnutím již ÚOOÚ udělil v roce 2011 obci Psáry dokonce první pokutu ve výši 5 000,-Kč⁷² a část ostatních obcí tak od této praxe postupně raději upustila.⁷³ Některé obce ovšem stanoviska ÚOOÚ nedbají a audiovizuální záznamy na svých webových stránkách archivují i nadále.⁷⁴

⁶⁹ Konkrétně šlo o odpověď tajemníkovi městského úřadu obce Bzenec. Odpověď dostupná zde: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/111102Bzenec.pdf>

⁷⁰ konkrétně v rozsahu: jméno, příjmení, datum narození a adresy trvalého bydliště

⁷¹ kontrolní protokol INSP1-4075/11-14 dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/10/Kontroln%C3%AD-protokol-UOOU-Karlovy-Vary.pdf>

⁷² rozhodnutí ÚOOÚ dostupné např. zde: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/06/rozhodnuti-o-pokute-201111.pdf>

⁷³ Za všechny jmenujme Brno, České Budějovice, Nový Jičín, Kuřim, či váhající město Ostrava, která na pořizování záznamů z jednání zastupitelstva již dostala dotaci.

⁷⁴ např. Semily, jejichž starosta Mgr. Farský otevřeně kritizuje ÚOOÚ a jako poslanec je velice aktivní v prosazování transparentní legislativy; archiv zasedání zastupitelstva Semil dostupný ze: <http://www.semily.cz/cz/obcan/mesto-semily/samosprava-mesta/video-jednani-zastupitelstva-archiv/>; dále pak Opava, jejíž záznamy jsou dostupné zde: <http://www.opava-city.cz/scripts/detail.php?id=46424>; či Bohumín:

Tímto postupem si ÚOOÚ vysloužil velkou kritiku ze strany některých obcí a neziskového sektoru. Vznikla tak například společná výzva představitelů občanských sdružení a některých obcí zaslaná předsedovi ÚOOÚ,⁷⁵ aby Úřad své stanovisko přehodnotil, a zároveň vzniklo i několik právních analýz aktuálního právního stavu.⁷⁶ Všichni ovšem dospěli k společnému názoru, že již současný právní stav dává obcím možnost pořizovat ze zasedání zastupitelstva záznamy a zveřejňovat je na svých webových stránkách, protože:

- Obce mají povinnost přesně informovat o své činnosti (§ 97 OZř), což nejlépe splňuje právě zveřejňování záznamů na internetu.
- Každý, kdo vystupuje na zasedání zastupitelstva, tak jedná dobrovolně a stává se osobou veřejně činnou v rozsahu svého vystoupení a nevztahuje se na něj ochrana zákona o OOÚ⁷⁷ (viz § 5 odst 2 písm. f zákona o OOÚ), ledaže by šlo o projevy osobní povahy, příliš detailní osobní údaje⁷⁸ či citlivé údaje,⁷⁹ které by bylo třeba ze záznamu odstranit.
- V převážné většině případů, kdy se na zasedání zastupitelstva objeví potřeba zmínit osobní údaje osob, půjde o osoby, které jsou příjemci veřejných prostředků podle § 8b InfZ,⁸⁰ jejichž osobní údaje lze v „základním rozsahu“⁸¹ zveřejnit.
- Je třeba splnit formální náležitosti pořizování záznamů, tzn. informování veřejnosti o tom, že zasedání bude nahráváno a kde bude možné požadovat opravu nesprávných údaj, které se na záznamu objeví (viz § 11 zákona

<http://www.mesto-bohumin.cz/cz/zpravodajstvi/videoarchiv/?filtorbor=4;> nebo [Kopřivnice: http://www.koprivnice.cz/index.php?id=usneseni-zastupitelstva-mesta-koprivnice.](http://www.koprivnice.cz/index.php?id=usneseni-zastupitelstva-mesta-koprivnice)

⁷⁵ Výzva je dostupná zde: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/11/121121-V%C3%BDzva-UOOU.pdf>.

⁷⁶ Patrně nejobsáhlejší analýzu připravil Ing. Mgr. Oldřich Kužílek, která byla zároveň oponována JUDr. Petrem Kolmanem, PhD a je dostupná zde: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/01/Zve%C5%99ej%C5%88ov%C3%A1n%C3%AD-audiovizu%C3%A1ln%C3%ADch-z%C3%A1znam%C5%AF-z-jedn%C3%A1n%C3%AD-zastupitelstva.pdf>; či analýza, kterou si nechalo vypracovat město Karlovy Vary advokátní kancelář Vrána & Pelikán, která ovšem není veřejně dostupná.

⁷⁷ Takový závěr lze opřít zejména o rozsudek 8 A 316/2011-47-50 v případě obce Pletený Újezd: „*Pokud tedy na zasedání zastupitelstva obce Pletený Újezd se stává, že v jeho průběhu se k projednávaným záležitostem vyjadřují i soukromé osoby (tedy osoby odlišné od členů zastupitelstva obce nebo od jiných volených zástupců obecní samosprávy či dalších úředních osob), pak se projevy těchto soukromých osob stávají součástí zasedání zastupitelstva obce Pletený Újezd a ztrácejí tak status projevů osobní povahy.*“

⁷⁸ Např. rodné číslo, přesná adresa bydliště, osobní telefon... Tyto případy se však budou na zasedáních zastupitelstva objevovat jen velmi zřídka.

⁷⁹ srov. § 4 písm. b) zákona OOÚ

⁸⁰ tzn. osoby, které mají v úmyslu od obce něco koupit, prodat, něco obci nebo od obce pronajmout; příjemci grantů, dotací atd.

⁸¹ jde o jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Viz § 8b odst. 3 InfZ

o OOÚ)⁸² a registrační povinnost podle § 16 a 18 zákona o OOÚ.⁸³

S těmito analytickými závěry se plně ztotožňuji s tím, že ani při stávající právní úpravě není problém, aby záznamy ze zasedání zastupitelstev byly pořizovány v souladu se zákonem o OOÚ. Případnému rozporu s ochranou osobních údajů se lze vyhnout vhodným moderováním zasedání zastupitelstva ze strany starosty a poučením zbylých zastupitelů a těch, kteří pro obec takové záznamy pořizují. Pouze jednoznačné a společné stanovisko Ministerstva vnitra ČR a ÚOOÚ může předejít sporům o ochranu osobních údajů. K tomu může významně i přispět vhodná metodika vedení zasedání zastupitelstva, což by mohlo být podle mého názoru úsporné řešení dosavadní složité a nejednotné praxe.

Dosavadní stanovisko ÚOOÚ, že pouhým zprostředkováním přímého přenosu nedochází k porušení zájmů chráněných zákonem o OOÚ, neboť nemůže dojít ke shromažďování osobních údajů, je poněkud krátkozraké a příliš nekoresponduje s realitou současných možností internetu. K tomu, aby si uživatel internetu mohl zaznamenávat přímé přenosy nepotřebuje nijak složitý software, který lze navíc zdarma a legálně získat.⁸⁴ Není pak složité představit si možnost zneužití takového záznamu a je otázkou, zda by nebylo vhodnější, kdyby obec právě pro tyto účely disponovala originálem takového záznamu.

2.6.1 Záznamy ze zasedání zastupitelstva de lege ferenda

Protikorupční novela má v úmyslu do zákona přidat nový paragraf věnovaný pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva. Měla by tak sjednotit rozdílnost názorů popsaných výše a postavit tak pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva právně najisto. Návrh se z očividných důvodů nezabývá pořizováním záznamů z neveřejných schůzí rady.

Předně návrh upravuje pořizování záznamů jak obcí samotnou, tak kýmkoli

⁸² Informovat veřejnost je nutné jak před zahájením zasedání (lhostejno, zda ústně či písemně např. informací u vstupu do sálu), tak i na webových stránkách, kde bude k dispozici záznam ze zasedání zastupitelstva.

⁸³ Je poněkud sporné, zda se v případě pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva uplatní výjimka z povinné registrace u ÚOOÚ v § 18 odst. 1 písm. b) zákon o OOÚ a subsumovat tak „povinnost informovat občany o své činnosti“ podle § 97 OZř pod „zpracování osobních údajů, které správci ukládá zákon“ podle výše zmíněného ustanovení. Proto by bylo vhodné pro jistotu obcím doporučit spíše provést registraci podle § 16 zákona o OOÚ na stránkách ÚOOÚ k předejití případných sporů s ÚOOÚ, který pro takové jednání může uložit pokutu až do výše 5 mil. Kč podle § 45 odst. 1 a 3 zákona o OOÚ.

⁸⁴ za všechny zmíním např. volně dostupný program ze stránek <http://www.camstudio.org>

z přítomné veřejnosti. Pokud v současné právní úpravě není nutné přítomné osoby v jistých případech (jde-li o pořizování záznamu obcí – pro účely pořízení zápisu; v případě veřejnosti – pro vlastní potřebu) informovat o tom, že jsou ze zasedání pořizovány záznamy, je navrhovaná úprava poněkud přísnější.

Pořizování záznamu pro vlastní potřebu zůstává v návrhu sice stále bez nutnosti oznámení (§ 96a odst. 2 navrhovaného znění OZř) jako doposud, obce ale již budou povinny oznamovat veřejnosti skutečnost, že se pořizuje záznam ze zasedání. Důvodová zpráva uvádí, že jako oznámení veřejnosti postačí pouze anonce např. na dveřích u vstupu do zasedací místnosti či na prezenční listině apod.⁸⁵ Pořizovatel záznamu (obec či veřejnost, pokud nejde jen o záznam pro ryze vlastní potřebu) by měl podle § 96a odst. 1 být povinen v oznámení o pořizování záznamu před jeho začátkem zároveň: „...informovat přítomné osoby o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel bude záznam pořizován, kdo, jakým způsobem a po jak dlouhou dobu bude záznam užívat a komu může být záznam zpřístupněn.“

Odstavce 4 a 5 by měly být speciální úpravou vůči zákonu o OOÚ, když „splněním informační povinnosti podle odst. 1 je splněna i informační povinnost podle zákona o ochraně osobních údajů“ (odst. 4) a „pořizování a zveřejnění záznamu nepodléhá oznamovací povinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů podle zvláštního právního předpisu“ (odst. 5). Zvláštním právním předpisem je pak § 16 zákona o OOÚ.

Novela dále upravuje i pravidla zveřejnění takto pořízeného záznamu. Předpokládá, že při zveřejnění bude třeba zveřejnit i stejnou informaci, kterou pořizovatel záznamu sdělil přítomným na zasedání zastupitelstva. Výjimkou je pak takové zveřejnění pro rozhlasová a televizní vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, kdy podle důvodové zprávy by bylo zveřejňování i výše zmíněné informace *velice nepraktické*. I pokud je účelem záznamu užití pro rozhlasové a televizní vysílání, nezbavuje to pořizovatele záznamu povinnosti přítomné osoby na zasedání o pořizování záznamu informovat. Citlivé údaje⁸⁶ je ovšem možno v záznamu zveřejnit vždy pouze s výslovným souhlasem subjektu těchto údajů.

Návrh protikorupční novely ovšem postrádá sankce za nedodržení informační povinnosti jak před zahájením zasedání zastupitelstva tak i při jeho zveřejnění.

⁸⁵ sněmovní tisk č. 904/0, str. 98; dostupné z: www.psp.cz

⁸⁶ srov. § 9 zákona o OOÚ

Při opomenutí informační povinnosti před zahájením jeho pořizování při zasedání zastupitelstva by se tak daný záznam považoval za záznam pouze pro vlastní potřebu, který by nesměl být dále zveřejněn. Pokud pořizovatel záznam následně zveřejní, dopustí se tak správního deliktu podle zákona o OOÚ.

3. Slovensko

Před závorkou je třeba vytknout, že slovenská úprava obecního zřízení je značně skromnější v porovnání s českou. Kromě odlišností ve volebním systému, v rámci něhož si na Slovensku obyvatelé měst a obcí volí na stejné volební období přímo voleného starostu i zastupitelstvo, tak zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadení (dále jen „OZr“) navíc upravuje i instituty, které český zákon nezná vůbec. Tak např. „Hlavný kontrolór“⁸⁷, se kterým slovenský zákon počítá v každé obci,⁸⁸ a který je vybaven opravdu širokou mírou kompetencí⁸⁹ a relativní dávkou nezávislosti,⁹⁰ by mohl být inspirací i pro české zákonodárce.

Zdánlivé nedostatky slovenské úpravy v OZr v oblasti informační povinnosti zákonodárce vyřešil obecnou úpravou v zákoně č. 211/2000 Z.z., o slobodném prístupe k informáciám (dále jen „InfoSK“).

3.1 Veřejnost jednání

Zasedání zastupitelstva jsou podle § 12 odst. 9 OZr zásadně veřejná. Na rozdíl od české úpravy dává ale OZr zastupitelstvu obce přímo povinnost konání „neveřejného“ zasedání, pokud jsou předmětem jednání „*informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov*.“ Příkladem pak uvádí, o které zákony a informace by mělo jít:

- § 17 až 20 zákona č. 513/1991 Z.z. obchodný zákoník – úprava obchodního tajemství

⁸⁷ srov. § 18 a násl. OZr

⁸⁸ v § 18b OZr je obcím dána možnost sdílet jednoho hlavního kontrolóra

⁸⁹ srov. § 18f OZr

⁹⁰ Hlavný kontrolór je volen zastupitelstvem na 6ti leté funkční období, má zákonem stanovený plat a zákonem definované důvody k odvolání – srov. §§ 18a OZr.

- § 91 zákona č. 483/2001 Z.z. o bankách – úprava bankovního tajemství
- § 23 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Z.z. o správe daní a poplatkov – úprava daňového tajemství
- zákon č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov

V § 12 odst. 9 OZr se pak pod písmeny a) a b) skrývají výjimky druhého řádu, kdy slovenský zákonodárce ponechal obcím povinnost vést veřejné jednání zastupitelstva vždy, když se jedná o použití veřejných prostředků na platy a odměny osob v orgánech obce, zaměstnanců obce ale i osob vykonávajících pro obec jakoukoli jinou činnost za úplatu. Dále pak je třeba projednat vždy veřejně nakládání s majetkem obce.

3.2 Oznámení o jednání zastupitelstva

Zákonná úprava v OZr toho, jak mají slovenské obce oznamovat veřejnosti, že se v obci bude konat jednání zastupitelstva a o kterých tématech se na něm bude mluvit, je velice minimalistická. V OZr se o tomto tématu objevuje pouze jediná zmínka, a to v § 12 odst. 4 OZr, který vyžaduje, aby obec zveřejnila na úřední desce návrh programu jednání zastupitelstva alespoň tři dny předem. Co se týče místa zasedání zastupitelstva, to zákon omezuje na území obce, kde bylo zastupitelstvo zvoleno.⁹¹

Naproti tomu zákonem č. 102/2010 Z.z., kterým se mění OZr, se do ustanovení § 11a odst. 7 OZr, který se týká oznámení o konání místního referenda, dostala nová povinnost, vyžadující, aby obec veřejnosti sdělila místo, datum a čas konání referenda v 15ti denní lhůtě před jeho konáním, a to nejen na úřední desce, ale i způsobem v místě obvyklým, a dokonce aby tyto informace dostali její občané do schránek. V případě oznámení o zasedání zastupitelstva nic takového nenajdeme a musíme se spolehnout na InfoSK, který vyžaduje, aby se tyto informace zveřejňovaly.

OZr ale v žádném ustanovení na InfoSk neodkazuje, což představuje jistý negativní aspekt z hlediska požadavku na přehlednost a srozumitelnost právního řádu pro laickou veřejnost. Laická veřejnost si navíc bude muset poradit i s výkladem

⁹¹ srov. § 12 odst. 1 OZr in fine

pojmu „primerene“ v právu,⁹² jelikož podle § 5 odst. 8 InfoSk se má na zveřejňování informací obecních zastupitelstev použít přiměřeně odst. 2 téhož ustanovení, který upravuje povinnost zveřejňování informací Národní radou Slovenské republiky.

K tématu oznamování návrhu programu jednání zastupitelstva, jeho místa a termínu konání se tak vztahují tato zákonná ustanovení: § 12 odst. 1, odst. 4 OZr společně s § 5 odst. 8 ve spojení s odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 a § 4 odst. 2 a 3 InfoSk a i § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní (správny poriadok) (dále jen „SPSk“). Tato ustanovení je pak v souhrnu třeba vyložit asi takto: obecní zastupitelstvo je povinno zasedat alespoň jednou za tři měsíce, a to pouze v obci, ve které bylo zvoleno; návrh programu, datum a čas zasedání je třeba zveřejnit minimálně 3 dny předem, a to na internetu a úřední desce, pokud jde o obec, která je městem,⁹³ resp. alespoň v sídle obce a všech jejích pracovištích, pokud jde o obec bez statutu města.

V porovnání s českým zákonem jde o poněkud složitou úpravu a povinnost oznamovat veřejnosti konání veřejného zasedání zastupitelstva pouhé 3 dny předem společně s návrhem programu se z mého pohledu nezdá být dostatečné. Uvažujeme-li, že tyto tři dny mohou v sobě zahrnovat například víkend, zdá se být česká úprava poněkud transparentnější.

Slovenský Ústavní soud se k otázce případné změny programu až na jednání zastupitelstva postavil podobně liberálně jako jeho český protějšek. V daném případě šlo, podobně jako v nálezu českého Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, o změnu programu zasedání zastupitelstva až v jeho průběhu o jedno z nejvýznamnějších oprávnění zastupitelstva – volbu starosty. Ale stejně jako u nás byla i takto závažná změna programu shledána jako ústavně konformní, když ji slovenský Ústavní soud v usnesení ze dne 24. ledna 2002 č. III. ÚS 50/01-79 zhodnotil následujícími slovy: *„Pred zasadnutím obecného zastupiteľstva sa zverejňuje iba návrh programu rokovania, ktorý môže obecné zastupiteľstvo zmeniť. O programe svojho zasadnutia rozhoduje obecné zastupiteľstvo a každý poslanec môže navrhnúť jeho zmenu. O jeho návrhu rozhodne obecné zastupiteľstvo hlasovaním rovnako ako o návrhu programu predloženom starostom alebo v prípade,*

⁹² K použití pojmu přiměřeně blíže viz. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z., Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády SR z 25. mája 2010 č. 352 nebo Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III.část) dostupných na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/MethodickapomuckaIII.pdf>

⁹³ Podle § 22 OZr může každý rok k 1. lednu Národní rada Slovenské republiky na návrh vlády vyhlásit za město obec, která má nejméně 5 000 obyvatel a splní další podmínky vyjmenované v zákoně.

keď zasadnutie zvolala obecná rada, tak obecnou radou. (...) Občan, ktorý sa rozhoduje, či využije svoje právo a zúčastní sa zasadnutia obecného zastupiteľstva, musí počítať s tým, že návrh programu obecného zastupiteľstva sa môže líšiť od programu, ktorý schválí obecné zastupiteľstvo. Ak obecné zastupiteľstvo schválí iný program svojho zasadnutia, ako mu predložili starosta alebo obecná rada, a následne rokuje o otázkach, ktoré neboli súčasťou zverejneného návrhu programu, tak tým neporušuje právo obyvateľov obce zúčastňovať sa správy vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy.“

Lze tedy konstatovat, že v případě, že obec poruší svoji povinnost minimálně 3 dny před konáním zasedání zastupitelstva oznámit veřejnosti termín, místo a navrhovaný program zasedání, vždy bude třeba posuzovat protiprávnost a závažnost jeho porušení. Kromě rozdílné oznamovací lhůty je tedy slovenská úprava a praxe obdobná české.

3.3 Zápis ze zasedání zastupitelstva

Ve slovenském OZr o zápise ze zasedání zastupitelstva tak, jak je upraven v § 95 OZř, mnoho nenajdeme. Jediná zmínka o zápise ze zastupitelstva je až v § 17 OZr v úpravě působnosti přednosta obecního úřadu – *Prednosta obecného úradu je zamestnancom obce, ktorý zodpovedá za svoju činnosť starostovi. Spolu s ním podpisuje zápisnice zo zasadnutí obecného zastupiteľstva.* Žádná podrobnější úprava v OZr není. OZr v případě zápisů z jednání zastupitelstva na žádný zákon neodkazuje, bližší úpravu v tomto případě najdeme opět pouze v InfoSk. Obce si případné bližší úpravy náležitostí zápisů z jednání zastupitelstva mohou upravit samy, a to v jednacím řádu – rokovacím poriadku.

Ohledně zápisů z jednání obecních zastupitelstev jsou tedy obecní zastupitelstva⁹⁴ podle § 5 odst. 2 písm. b), e) a f) InfoSk povinna zveřejňovat:

- zápisy z veřejných jednání
- údaje o docházce zastupitelů na jednání zastupitelstva do třech dní od jeho konání
- výpisy o hlasování zastupitelů po každém jednání zastupitelstva kromě

⁹⁴ V ustanovení § 5 odst. 8 InfoSk se hovoří zároveň i o obecních jako i o městských zastupitelstvech k čemuž srov. např. úpravu zveřejňování smluv v § 6 odst. 1 věta druhá InfoSk, kde tuto povinnost mají pouze obce, které mají status města podle § 22 a násl. OZr

případů tajného hlasování a hlasování na neveřejných schůzích

Na rozdíl od české úpravy § 95 odst. 1 Ozř je slovenská srozumitelnější a zároveň „podle mého názoru, nedává takový prostor k nejednotnému výkladu. V kapitole 2.3.2 jsem již analyzoval možnou interpretaci pojmu „průběh a výsledek hlasování“, který česká úprava obsahuje, a která dle mého názoru nabízí tři různé výklady záznamu hlasování zastupitelů. Slovenská úprava naproti tomu nabízí pouze jednu variantu, avšak z pohledu české úpravy tu nejvíce transparentní.

Vyjdeme-li z toho, že se stále pohybujeme v mezích „přiměřeného“ užití ustanovení o zveřejňování výsledků hlasování Národní rady Slovenské republiky, přičemž zákon o jednacím řádu Národní rady na rozdíl od OZr termín tajné hlasování zná,⁹⁵ nemůžeme vyloučit, že si obce upraví možnost tajného hlasování i ve svém „jednacím řádu“ – rokovacím poriadku.

Výsledek tajného hlasování pak musí být zaznamenán do zápisu alespoň ve formě: počet hlasů PRO a PROTI návrhu, počet zastupitelů, kteří se zdrželi hlasování, popř. i počet neplatných hlasů.⁹⁶ Tento požadavek vychází ze zásady veřejnosti jednání zastupitelstva,⁹⁷ jelikož veřejnost i sami zastupitelé musí mít možnost zkontrolovat, zda při daném hlasování byla splněna podmínka usnášeníschopnosti a dosaženo zákonných kvór u jednotlivých hlasování.⁹⁸

Opakem tajného hlasování pak musí být hlasování tzv. veřejné,⁹⁹ kterým se hlasuje na všech ostatních hlasováních, na veřejných i na neveřejných schůzích. Zápis takového hlasování musí být odlišný od zápisu tajného hlasování. a jen těžko si dovedeme představit jiný zápis než takový, kde by byla uvedena přímo jména jednotlivých zastupitelů s informací, zda hlasovali PRO, PROTI, jejich hlas nebyl platný či na jednání nebyli vůbec přítomní. Takový záznam pak musí být logicky veden i u jednotlivých hlasování na daném jednání zastupitelstva.

Zveřejněním se pro účely InfoSk myslí pouze takové zveřejnění, které splňuje podmínku, že: „...*takúto informáciu je možné opakovane vyhľadávať a získavať.*“

⁹⁵ viz. např. § 39 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

⁹⁶ § 5 odst. 2 písm. f) InfSK

⁹⁷ „Zákon vychádza v § 12 ods. 9 z princípu verejnosti rokovania zastupiteľstva. Verejné je nielen samotné zasadnutie zastupiteľstva, ale aj výsledky jeho rozhodovania. Je to prirodzená požiadavka, ak si uvedomíme, že územnú samosprávu vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom orgánov obce (§ 4 ods. 2).“ Komentár k zákonu o obecnou zriadení, Košičiarová Soňa, doc. JUDr., PhD., dostupný z www.epi.sk

⁹⁸ Viz. §12 odst. 7 věta druhá OZr

⁹⁹ OZr tento termín nepoužívá.

Zverejnením v zmysle zákona o slobode informácií nie je situácia, keď je informácia prístupná iba na určitý obmedzený čas (napríklad informácia zverejnená na internetovej stránke a následne po niekoľkých mesiacoch stiahnutá z internetovej stránky nie je zverejnenou informáciou v zmysle zákona o slobode informácií).“¹⁰⁰

Dále zákon rozlišuje spôsob zverejnení podľa veľkosti či významnosti dané samosprávy. V jednej skupine jsou vyšší územně správní celky společně s obcemi, které mají statut města (tj. podle § 22 OZr v zásadě obce nad 5 000 obyvatel), v druhé pak ostatní, resp. menší obce. Informace podle § 5 odst. 8 ve spojení s odst. 2 OZr jsou podle § 6 odst. 1 InfoSk města zveřejňovat i „způsobem umožňujícím hromadný přístup.“ „Kedže „hromadný prístup k informáciám“ je v § 4 ods. 2 zákona o slobode informácií definovaný ako „prístup neobmedzeného okruhu žiadateľov pomocou telekomunikačného zariadenia“, v praxi prichádza do úvahy v zásade iba zverejnenie informácií na internete.“¹⁰¹ A internet je dokonce v InfoSk na rozdiel od české úpravy v ustanovení § 4 odst. 2 InfoSk výslovně zmíněný.¹⁰²

Je nutno ovšem dále konstatovat, že internet v souvislosti se zveřejňováním informací není zmíněn pouze v InfoSk, ale obecně i v SPSk, který definuje zásadu informovanosti v § 3 odst. 5: „Správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na internete, ak majú k nemu prístup, prípadne aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to stanovuje osobitný zákon.“ Obce mají vždy používat internet k informování veřejnosti o věcech, které by ji mohly zajímat.

A podle všeho tak slovenská města vskutku činí. Z analýzy slovenské pobočky Transparency International, která zkoumala transparentnost 100 největších měst na Slovensku, vyplývá, že „Hlavnou príčinou zlepšenia sa miest je zvýšenie rozsahu a kvality informácií, ktoré mestá poskytujú na svojich internetových stránkach. Kým

¹⁰⁰ WILFLING, Peter. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: Komentár, Problémy z praxe, Rozhodnutia súdov. Radničné námestie č. 9, 902 01 Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012. ISBN 978-80-970686-4-6., str. 204

¹⁰¹ WILFLING, Peter. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: Komentár, Problémy z praxe, Rozhodnutia súdov. Radničné námestie č. 9, 902 01 Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012. ISBN 978-80-970686-4-6., str. 204

¹⁰² § 4 odst. 2 InfoSk zní: Hromadným přístupom k informáciám je přístup neobmedzeného okruhu žiadateľov pomocou telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom siete internetu.

v roku 2010 len tesná väčšina samospráv uvádzala na webe zápisnice z schôdzí zastupiteľstva, tento rok tak robia už tri štvrtiny miest. ¹⁰³

Výslovně zmíněná je i možnost zveřejňovat informace jiným než zákonem předepsaným způsobem, a to v § 6 odst. 4 InfoSk.

3.4 Ochrana osobních údajů

Slovenská úprava ochrany osobních údajů se řídí zákonem č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov, resp. od 1.7. 2012 účinný zákon č. 122/2013 Z.z. o ochraně osobních údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Nový zákon ovšem nemění svého předchůdce v bodech, které by byly relevantní pro tuto práci.¹⁰⁴

Výjimku ze zákona o osobných údajov ovšem stejně jako v České republice činí InfoSK. V InfoSK ovšem na rozdíl od českého InfZ chybí, již výše zmíněná úprava příjemců veřejných prostředků a na ni navazující snížená ochrana soukromí těchto osob. Slovenský zákonodárce se totiž vydal jinou, z mého pohledu praktičtější cestou. V InfoSK v ustanovení § 5a komplexně upravil, mimo jiné i pro obce, povinnost zveřejňovat na svých webových stránkách¹⁰⁵ smlouvy, které uzavírá obec ze svých finančních prostředků, nebo se týká použití jejích finančních prostředků nebo nakládání s jejím majetkem.¹⁰⁶ De facto tak do této kategorie smluv spadají všechny smlouvy, které by česká úprava vztahovala k příjemcům veřejných prostředků podle § 8b InfZ.

Dále v § 13 obsahuje InfoSK výjimku z ochrany osobních údajů, kde se uvádí, že obce (jako i všechny další povinné subjekty) jsou při zveřejnění smlouvy „*povinní zabezpečiť súlad zverejnenej zmluvy so skutočným stavom a nesprístupnenie ustanovení zmluvy obsahujúcich informáciu, ktorá sa podľa tohto zákona nesprístupňuje*¹⁰⁷; to neplatí o

¹⁰³ ŠÍPOŠ, Gabriel, Tomáš JACKO a Luba RIAPOŠOVÁ. [online]. [cit. 2013-03-20]. Dostupné z: <http://mesta2012.transparency.sk/sk/sets/mesta-2012/analyses/p:885/najtransparentnejším-slovenským-mestom-je-opat-sala>

¹⁰⁴ O tom, co nového přináší nová úprava zákona o ochrane osobných údajov např. zde: <http://www.zrrlz.sk/informacie-zrrlz/5-i359/ochrana-osobnych-udajov-po-1-7-2013>

¹⁰⁵ Obce, na rozdíl od jiných povinných subjektů, nemají na Slovensku povinnost zveřejňovat smlouvy i v Centrálnom registri smluv (viz § 5a odst 4 InfSK), který spravuje Úrad vlády Slovenskej republiky. Zveřejňují tak své smlouvy pouze na svých webových stránkách.

¹⁰⁶ Srov. § 5a odst. 1 InfSK: Povinne zverejňovaná zmluva je písomná zmluva, ktorú uzaviera povinná osoba a ktorá obsahuje informáciu, ktorá sa získala za finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy vrátane neštátnych účelových fondov, alebo sa týka používania týchto finančných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom alebo na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami európskej únie

¹⁰⁷ Informacemi, které se podle InfSK nepřístupňují, se myslí, obdobně jako v InfZ např. utajované údaje, bankovní tajemství, osobní údaje...

osobných údajoch účastníka zmluvy odlišného od povinnej osoby v rozsahu titul, meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu¹⁰⁸”

Na rozdiel od českej úpravy se tak o účastníkovi smlouvy, kterou je fyzická osoba uzavírající s obcí smlouvu, kdokoli na veřejně přístupných stránkách obcí dozví kromě titulu, jména, příjmení, event. účelu, podmínek a výše poskytnutí veřejných prostředků, které v takovém případě budou vyplývat ze samotného obsahu zveřejněné smlouvy, i adresu trvalého pobytu takové osoby. V ČR se zájemce dozví pouze obec, ve které je tato osoba k trvalému pobytu přihlášená. Důvodová zpráva k § 5a InfSK¹⁰⁹ k tomuto dodává:

„V záujme dosiahnutia účelu zákona sa prelamuje zásada ochrany osobných údajov a to tak, že povinná osoba alebo účastník zmluvy podávajúcí návrh na zverejnenie zmluvy nebudú pred zverejnením anonymizovať osobné údaje účastníka zmluvy odlišného od povinnej osoby a rozsahu podľa navrhovaného ustanovenia infozákona. Zároveň nebude potrebné anonymizovať údaje o označení nehnuteľnosti.“

Slovenský úřad na ochranu osobních údajů byl ovšem v přípravě § 5a InfoSK a i následné novely daleko aktivnější v porovnání s jeho českým protějškem.¹¹⁰ Faktický spor mezi nevládními organizacemi, obcemi a soudy proti slovenskému ochránci osobních údajů se tak u našich sousedů nekoná.

3.5 Záznamy ze zastupitelstev obcí

Problematice pořizování záznamů ze zastupitelstva se na Slovensku nevěnuje zdaleka taková pozornost jako v České republice. Úřad na ochranu osobních údajů se touto problematikou patrně od jeho založení v roce 2002 zákonem č. 428/2002 Z.z. zatím nikdy ani nezabýval.¹¹¹

Slovenská judikatura se ovšem záznamům ze zasedání zastupitelstva věnovala již o mnoho let dříve, když slovenský Ústavní soud již v roce 2001 řešil ústavní stížnost podanou místním ekologickým občanským sdružením v obci Dubnica nad Váhom.¹¹²

¹⁰⁸ Věta za středníkem byla ovšem do zákona přidána až novelou, která nabyla účinnost 1.1.2012.

¹⁰⁹ dostupné z www.nrsr.sk

¹¹⁰ viz např. výroční zpráva za roky 2011 a 2012 dostupné z: <http://www.dataprotection.gov.sk/>

¹¹¹ Vyplývá to z výročních zpráv, které Úřad zveřejňuje každé dva roky na svých webových stránkách <http://www.dataprotection.gov.sk/buxus/generatepage.php?pageid=113>

¹¹² nále z 26. dubna 2001 číslo I ÚS 57/00, dostupný z: <http://portal.concourt.sk/>

Došlo k tomu, že zástupci tohoto občanského sdružení si na citlivém zasedání obecního zastupitelstva chtěli zaznamenat zasedání zastupitelstva na videokameru. Jejich počínání jim bylo ovšem představiteli obce zakázáno na základě již dříve schválené úpravy jednacího řádu zastupitelstva, podle které zastupitelstvo s pořizováním záznamů muselo nejprve dát souhlas. Udělení povolení bylo zástupcům občanského sdružení usnesením zamítnuto a příslušníci obecní policie pak znemožnili záznam z jednání pořizovat.

Ústavní soud v jednání obce viděl především porušení čl. 26 zákona č. 460/1992 Z.z., Ústavy Slovenské republiky (dále jen „Ústava SK“), který prakticky odpovídá čl. 17 české Listiny. Uvedl tak, že *„nesúhlas Mestského zastupiteľstva v Dubnici nad Váhom s vykonávaním zvukového a zvukovo-obrazového záznamu zo zasadnutia mestského zastupiteľstva (...) smeroval bezprostredne iba proti právu navrhovateľov na slobodné prijímanie informácií prostredníctvom zvukového a zvukovo-obrazového záznamu.“*

Slovenský ústavní soud tak již v roce 2000 naprosto nepřipustil diskusi o tom, že by bylo možné pořizování záznamů na zasedání zastupitelstva jakkoli omezovat, když judikoval: *„Pre úplnosť ústavnoprávneho hodnotenia veci treba poukázať ešte na čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Toto ustanovenie sa nepochybne vzťahuje i na odporcu (myšleno obec Dubnica nad Váhom, pozn. autora), teda i on môže konať, čo nie je zákonom zakázané. Preto na prvý pohľad by sa dalo tvrdiť, že odporca bol oprávnený nesúhlasiť s vykonaním záznamov, lebo žiaden zákon mu to nezakazuje. V skutočnosti tomu tak nie je, lebo z ustanovenia § 12 ods. 4 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že rokovania zastupiteľstva sú zásadne verejné. Preto v takomto prípade všetci tí, ktorí sú na zasadnutí prítomní, majú právo na informácie v neobmedzenom rozsahu, teda vrátane ich prijímania technickými záznamovými prostriedkami.“*

V nálezu, ve kterém se slovenský Ústavní soud zabýval zhruba o deset let později velice podobným případem zákazu pořizování audiovizuálního záznamu z jednání zastupitelstva, se již Ústavní soud dostal ještě dál a svou argumentaci rozšířil o zmínku o ochraně soukromí. Uvedl: *„Obecné*

zastupiteľstvo konalo a rozhodovalo verejne.¹¹³ Výkon práva sťažovateľa na prijímanie informácií vyhotovovaním zvukovoobrazového záznamu zo zasadnutia obecného zastupiteľstva má síce určitý vzťah k ich základnému právu na súkromie, ale v danom prípade prevažuje bez akýchkoľvek pochyb uplatnenie základného práva sťažovateľa na informácie spôsobom, aký zvolil a aký mu obecné zastupiteľstvo prijatím zákazu filmovania a následným ukončením rokovania obecného zastupiteľstva odoprelo. Poslanci obecného zastupiteľstva sú verejnými činiteľmi a rokovania obecného zastupiteľstva sú zasadne verejné. V súvislosti s tým sa preto ani nedá uvažovať o tom, že by prevážilo základné právo poslancov na súkromie. V skutočnosti sa získavala informácia z ich verejnej činnosti, teda o ich verejnoprávnom úkone, nie zo súkromia. Tieto verejné úkony sú už z podstaty obmedzením základného práva na súkromie, ale v záujme otvorenosti verejnej moci voči občanom (v tomto prípade aj voči voličom). Preto pri takom hlasovaní nie je nevyhnutné a potrebné rešpektovať základné právo na súkromie na úkor garantovania základného práva na informácie. Iný prístup by poprel zmysel a obsah základného práva na informácie, ktoré má úzku väzbu na princíp verejnosti a transparentnosti postupov a priebehu zasadnutia obecného zastupiteľstva.“¹¹⁴

Na Slovensku tak již mají vyřešenou otázku pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva zástupci veřejnosti a dopadu na ochranu soukromí zastupitelů při zasedání zastupitelstva. Zatím ovšem nebyl judikován případ, kdy by se proti záznamům pořizovaným samotnou obcí někdo ohradil, resp. přítomná veřejnost by v takovém počínání obce shledávala porušení jejího práva na soukromí.

Domnívám se ale, že takový případ se před slovenské soudy vůbec nedostane nebo bude vyřešen v podobném duchu jako dva výše uvedené případy. O mém názoru svědčí i ta skutečnost, že praxe pořizování záznamů je na Slovensku již nějakou dobu částečně rozšířená, což vyplývá z analýzy, kterou provedla slovenská pobočka

¹¹³ V případě šlo mimo jiné o to, že starostka pohrozila občanu, který si zasedání zastupitelstva nahrát na kameru, že pokud od svého záměru neupustí, bude pokračovat v zasedání zastupitelstva bez přítomnosti veřejnosti. Takovou možnost ovšem neměla, neboť OZr dává zastupitelstvu možnost jednat neveřejně jen v taxativně vyjmenovaných případech, např. jedná-li se o utajované informace. V daném případě žádný takový důvod nenastal.

¹¹⁴ Viz nálezy Ústavného soudu z 6. října 2010, sp. zn. II ÚS 255/2010, dostupný z: <http://portal.concourt.sk/>

Transparency International v roce 2012. Analýza mimo jiné uvádí, že: „*Len 16 zo 100 najväčších samospráv zverejňuje videozáznamy z rokovaní mestského zastupiteľstva na svojich weboch. Je to ale určite posun vpred oproti šiestim v roku 2010.*“¹¹⁵

4. Bavorsko

Bavorsko je největší spolková země Německa a s Českou republikou je propojeno z velké části společnou historií a silnými obchodními vazbami. Proto jsem tuto zemi, která v roce 2013 dosáhla počtu obyvatel přes 12,5 milionu,¹¹⁶ tedy o něco více než Česká republika, vybral do své práce společně se Slovenskem. Můj hlavní záměr spočíval ve srovnání otevřenosti komunální politiky našich nejbližších sousedů na západě i na východě. Srovnání se Slovenskou republikou bylo poměrně jednodušší, protože její právní řád se velmi podobá tomu českému, na rozdíl od Bavorska, které je nutno s tímto smyslu podrobněji představit.

Právo na samosprávu zakotvuje Základní zákon Spolkové republiky Německo (dále jen „Základní zákon“) v čl. 28 odst. 1 větě 2. až 4., odst. 2 a právo brojit proti jeho porušení pak zaručuje v ustanovení čl. 93 odst. 1 písm. 4b), na základě něhož jsou samosprávy oprávněny se proti protiústavním zásahům do jejich práva na samosprávu bránit u spolkového Ústavního soudu. Zákonnou úpravu komunálního práva ovšem nenajdeme na spolkové úrovni. Zásada subsidiarity vyjádřená v čl. 30 a 70 a násl. Základního zákona totiž znamená, že spolková zákonodárná pravomoc je omezena pouze a jen na ty oblasti, kde je to nezbytně nutné, resp. kde to sám Základní zákon vyžaduje.¹¹⁷ Úprava komunálního práva takovou oblastí až na naprosté výjimky není,¹¹⁸ a tak na území spolkové republiky existuje právě tolik úprav komunálního práva, kolik je spolkových zemí.

¹¹⁵ JACKO, Tomáš. [online]. [cit. 2013-03-20]. Dostupné z: <http://mesta2012.transparency.sk/sk/sets/mesta-2012/analyses/p:906/otvorena-samosprava-2012-top-5-rieseni>

¹¹⁶ viz <https://www.statistik.bayern.de/monatszahlen/00156.php>

¹¹⁷ srov. např. STIMPFL, Hans. *Kommunale Selbstverwaltung: Kommunální samospráva*. Bonn: Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, 1997, 212 s. *Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache*. ISBN 39-317-9709-0. Str. 17 a násl.

¹¹⁸ srov. §§ 1 odst. 3 věta 1, 2 odst. 1 věta 1 spolkového stavebního zákona (BauGB), čl. 84 odst. 1 věta 7, 125a odst. 1 věta 1 Základního zákona

Považuji za nezbytné uvést i stručnou historickou exkurzi do vývoje obecního zřízení našich západních sousedů.¹¹⁹ Všechny 16 zvláštních německých úprav lze totiž zobecnit do několika typových skupin. Na začátku 19. století existovaly dva typy obecního zřízení, a to severoněmecký (pruský) a jihoněmecký (bavorský). Nástupem totalitního režimu v Německu se systém obecního zřízení sjednotil na jeden centralistický typ, ve kterém dominantní a de facto jedinou roli hrál starosta, který ovšem zejména plnil pokyny strany, kterou byl zároveň vybrán, namísto aby byl demokraticky zvolen ve volbách. Po druhé světové válce bylo komunální právo na území dnešního Německa ovlivněno zejména rozložením okupačních zón, a tak literatura uvádí čtyři kategorie obecního zřízení, které se liší zejména tím, zda v čele obce stál monokratický (starosta) či kolegiální (rada) orgán a jejich vztahem k výkonu státní správy a volebním systémem.

Nejrozšířenějším modelem se stal jihoněmecký, který předpokládá přímo voleného starostu, který je zároveň představitelem správního aparátu i nejvyšším představitelem obce navenek. V jeho protiváze stojí kolektivní orgán – Gemeinderat (českým ekvivalentem zastupitelstvo obce), který je zpravidla volený na jiné (nežřídká kratší) volební období.

Tento model již na území celé spolkové republiky jasně dominuje.¹²⁰ Zhruba od roku 1999 je starosta volen, až na ojedinělé výjimky, ve všech spolkových zemích, což je základním znakem jihoněmeckého modelu.¹²¹

Bavorský ekvivalent českého a slovenského obecního zřízení najdeme v zákoně z 22. srpna 1998, GVBl. S. 796, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (dále jen „GO“). Tento zákon však původně vstoupil v platnost již 18. ledna 1952.¹²²

Orgány obce a rozdělení kompetencí mezi nimi je poněkud odlišné od české úpravy. Díky přímo volenému starostovi (erster Bürgermeister či Oberbürgermeister¹²³)¹²⁴ nemá Gemeinderat (dále jen „zastupitelstvo“) možnost ze

¹¹⁹ čerpal jsem zejména z BOGUMIL, J.: Modernisierung lokaler politik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

¹²⁰ srov. např. tabulku zde: http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnungen_in_Deutschland

¹²¹ KERSTING, Norbert a Angelika VETTER. Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency. Opladen: Leske Budrich, 2003, 349 p. ISBN 38-100-3958-6. Str. 85 a násl.

¹²² srov. čl. 121 GO

¹²³ Označení se liší podle velikosti daných obcí a měst – srov. čl. 34 odst. 1 GO.

¹²⁴ Starosta, jeho zástupci i další členové zastupitelstva mohou vykonávat své funkce jako „čestné“ (ehrenamtlich) či jako „úřední“ (berufsmäßig nebo Beamter auf Zeit). Tyto pojmy by se daly přirovnat k uvolněným a neuvolněným zastupitelům podle OZř. Nejde ovšem o naprosto přesný ekvivalent a k jejich pochopení je třeba se blíže podívat na historický vývoj německého komunálního práva, srov. např. KERSTING, Norbert a Angelika VETTER. Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency. Opladen: Leske Budrich, 2003, 349 p. ISBN 38-100-3958-6. Str. 85 - 89

svého středu zvolit vedení města. Na starostovi tak ulpívá faktické vedení města s monokratickým postavením, jež je zároveň v čele samosprávy (eigene Wirkungskreis – čl. 7 GO) i přenesené (übertragene Wirkungskreis – čl. 8 GO) státní správy v obci. V tom mu mohou pomáhat i jeho zástupci (weiteren Bürgermeister nebo Stellvertreter des ersten Bürgermeister), které ze svého středu volí zastupitelstvo¹²⁵ a na něž může starosta přenést některé své kompetence stejně jako ve větších obcích na některé zastupitele.¹²⁶

Kromě hlavních orgánů obce (Hauptorgane ve smyslu čl. 29 GO) - starosty a obecního zastupitelstva, je třeba se zmínit i o výborech zastupitelstva, které mohou být dvojího druhu – přípravné výbory (vorberatende Ausschüsse – čl. 32 odst. 1 GO) nebo výbory, na něž zastupitelstvo přeneslo část svých kompetencí (beschließende Ausschüsse neboli Gemeindesenaten – čl. 32 odst. 2 GO; dále jen „senáty“). Na tyto senáty lze přenést všechny kompetence vyjma těch, které patří do okruhu pravomocí starosty (čl. 37 GO) nebo vybraných pravomocí zastupitelstva (čl. 32 odst. 2 GO). Ve všech ostatních věcech ovšem může rozhodovat sám senát a jeho usnesení či rozhodnutí má stejnou váhu, jakoby jej přijalo samotné zastupitelstvo obce (čl. 32 odst. 3 věta první GO). Senáty se při svých jednáních řídí jednacím řádem zastupitelstva (Geschäftsordnung – čl. 45 odst. 1, čl. 33 odst. 1 věta první GO), jsou paritně obsazeny členy zastupitelstva (čl. 33 odst. 1 věta druhá GO), předsedá jim starosta, jeho zástupce nebo pověřený člen zastupitelstva (čl. 33 odst. 2 GO) a jimi přijatá usnesení mohou být za určitých podmínek (čl. 32 odst. 3 věta první GO) předložena ve lhůtě jednoho týdne zastupitelstvu k přezkumu (Nachprüfung durch den Gemeinderat).

4.1 Veřejnost jednání

Ačkoli je Bavorsko v mnoha ohledech průkopníkem zavádění prvků přímé demokracie v Německu, v otevřenosti místních samospráv spíše zaostává. Jako jedna z mála spolkových zemí Bavorsko dosud nepřijalo například Zákon o svobodném přístupu k informacím,¹²⁷ přestože na spolkové úrovni – tedy vůči informacím

¹²⁵ čl. 35 odst. 1 GO

¹²⁶ srov. čl. 37, 39 odst. 2 a 40 GO

¹²⁷ viz <http://de.wikipedia.org/wiki/Informationsfreiheit#L.C3.A4nderebene>

spolkových úřadů – již takový zákon od roku 2006 platí.¹²⁸ Některé obce a kraje v Bavorsku jdou však nad rámec zákona a přijímají vyhlášky o svobodném přístupu k informacím.¹²⁹ Obecně je v Bavorsku stále nutné prokazovat právní zájem na poskytnutí určité informace.¹³⁰ V praxi je tak možné získat pouze informace z materiálů, které se žadatele bezprostředně dotýkají.¹³¹

Zasedání bavorských obecních zastupitelstev jsou v zásadě veřejná (Öffentlichgrundsatz) a konají se ve veřejnosti přístupných prostorech.¹³² Podle čl. 52 odst. 2 GO jsou vždy veřejná a pouze výjimečně, pokud neveřejnost zasedání vyžaduje veřejný zájem nebo zájem jednotlivce, o kterém se hlasuje. Blíže tyto důvody vyloučení veřejnosti ze zasedání zastupitelstva ovšem GO? ani jiný zákon nespecifikuje. Je tak vždy na samotném zastupitelstvu, jak se u jednotlivých bodů programu rozhodne. Pokud se rozhodne k zasedání s vyloučením veřejnosti, ke kterému není závažný důvod,¹³³ a na takovém zasedání bude přijaté usnesení, takové usnesení nebude stíženo neplatností.¹³⁴ Ziegler¹³⁵ uvádí tři typické případy, kdy se zastupitelstvo usnáší bez přítomnosti veřejnosti: poskytování sociálních dávek, personální záležitosti (např. přijetí do pracovního poměru) a dokonce i nakládání s obecními pozemky.

Doposud se ovšem k takovému případu soudy neměly možnost vyjádřit a ani instituce vykonávající právní dohled nad obcemi¹³⁶ se touto problematikou nezabývají. Mnohé ovšem naznačuje rozsudek správního soudu v Regensburgu, který byl následně i potvrzen bavorským Ústavním soudem, a jenž se zabýval zveřejňováním počinání zastupitelů v dozorčích radách obecních podniků. Při tom se vyjádřil i obecně k demokratickým principům správy obcí a jejich transparentnosti.¹³⁷

¹²⁸ srov. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf> a <http://de.wikipedia.org/wiki/Informationsfreiheitsgesetz>

¹²⁹ je jich již více než 50 a jejich přehled je zde: <http://informationsfreiheit.org/ubersicht/> a návrh takové vyhlášky k vidění zde: <http://informationsfreiheit.org/mustersatzung/>

¹³⁰ srov. čl. 19 odst. 1 č. 2 bavorského zákona na ochranu osobních údajů (Bayerisches Datenschutzgesetz)

¹³¹ V Bavorsku bylo doposud v Zemském sněmu předloženo od roku 2001 již sedm návrhů informačních zákonů. Doposud ovšem neprošly přes odpor strany CSU, více např. zde <http://informationsfreiheit.org/> nebo zde <http://de.wikipedia.org/wiki/Informationsfreiheit#L.C3.A4nderebene>

¹³² čl. 52 odst. 4 GO

¹³³ projednávání utajovaných informací, poskytování sociálních dávek, prodej nemovitosti z majetku obce, apod.

¹³⁴ Srov. čl. 47 odst. 2 a čl. 51 odst. 1. K tématu dále např. ZIEGLER, Josef, Dr. Information und Geheimhaltung: Anspruch von Ratsmitgliedern und Öffentlichkeit gegenüber Bürgermeister und Verwaltung. [online]. s. 11 [cit. 2013-07-02]. Dostupné z: <http://www.presserecht.de/>

¹³⁵ Dr. Josef Ziegler je bývalý ředitel Bayerische Verwaltungsschule v Mnichově (více zde: <http://www.bvs.de/>) a mimo jiné tématu otevřenosti obcí a povinnému zveřejňování informací se dlouhodobě věnuje.

¹³⁶ srov. čl. 110 GO

¹³⁷ Následující překlady rozsudků německých soudů nejsou oficiálními překlady, pouze pokusy autora o co nejuvěrnější přeložení do češtiny.

„Parlamentní demokracie je založena na důvěře lidu; důvěra bez transparentnosti, která umožňuje sledovat politické dění, není dobře možná. (...) Princip transparentnosti je neoddělitelný od práva lidu na vytváření vlastních názorů a participaci na rozhodnutích na všech úrovních veřejné moci. Vedle volného přístupu občanů obcí k účasti na zasedáních obecních zastupitelstev a výborů jakožto posluchačů obsahuje GO i další formy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v obci. Zde je třeba zmínit zejména publikační povinnosti obcí, jako jsou předběžná oznámení o programu jednání obecního zastupitelstva a jeho výborů (čl. 52 odst. 1 věta první GO), informování obyvatel o usneseních přijatých na neveřejných zasedáních těchto grémií (čl. 52 odst. 3 GO) nebo předložení rozpočtových plánů obcí (čl. 65 GO).“¹³⁸

Tento, v této oblasti zatím poněkud ojedinělý rozsudek, naznačuje, jak důležitým faktorem pro bavorské soudy transparentnost jednání obecních orgánů je, a dle mého názoru ve své podstatě vede i k jiným závěrům než ke kterým dospívá Dr. Ziegler. Legislativa je v této problematice již desítky let neměnná, a tak je třeba vyčkat další judikatury. Ta ovšem vyžaduje vhodný „nosič“, tedy případ, na kterém by se mohla rozvinout. A protože tento se zatím neobjevil, nelze než předpokládat, že bavorská zastupitelstva institutu neveřejného zasedání využívají uvážlivě a nezneužívají jej.

Usnesení, která byla přijata na neveřejném zasedání, musí být zveřejněna ihned poté, co odpadne důvod jejich utajování (čl. 52 odst. 3 GO). Tak například poté, co byla určitá osoba do zaměstnání již přijata nebo pozemek byl již prodán, není podle Zieglera již důvod tyto skutečnosti před veřejností tajit.

Správní soud ve Würzburgu měl již možnost vyjádřit se k povaze ustanovení čl. 52 odst. 2 GO a Zieglerův názor následně potvrdil i bavorský Správní soudní dvůr (dále jen „BayVGH“). V případě šlo o to, že obec nechtěla poskytnout informace o zasedání zastupitelstva, které proběhlo s vyloučením veřejnosti. Žadatelem byli novináři, kteří mají v Bavorsku obecně poněkud privilegovanější postavení než ostatní veřejnost, a kterým vyplývá nárok na poskytnutí informace z čl. 4 bavorského tiskového zákona. Tento zákon ve svém prvním odstavci konstatuje, že tisk má prostřednictvím svých redaktorů právo vyžadovat od úřadů informace. Ve druhém

¹³⁸ Rozsudek správního soudu v Regensburgu (VG Regensburg) z 2. února 2005, č. 3 K 04.01408; potvrzený rozsudkem BayVGH, ze dne 8. května 2006, č. Az.: 4 BV 05.756

pak vyjadřuje jedinou možnost, kdy lze poskytnutí informace odepřít, a to zákonnou povinností mlčenlivosti.¹³⁹ Správní soud se tedy vyjádřil takto:

„Právo k odepření poskytnutí informací žalované obce nevzniká s ohledem na požadovanou informaci z článku 52 odst. 2 GO, který upravuje veřejnost jednání zastupitelstva. Ustanovení GO, která upravují neveřejnost jednání nelze považovat za ustanovení upravující povinnost mlčenlivosti ve smyslu čl. 4 odst. 2 bavorského tiskového zákona. (...) Čl. 52 odst. 2 GO je pouhou procesní normou. Rozhodnutí zastupitelstva projednávat určité záležitosti v neveřejném zasedání nebo usnesení přijatá v neveřejném zasedání nezveřejňovat, nejsou rozhodující pro to, zda média mají či nemají nárok na poskytnutí informace.“¹⁴⁰

Soud tak dospěl de facto ke stejným závěrům jako české soudy v případě poskytování informací z jednání rady zastupitelstva tím, že určil pouze procesní povahu těchto ustanovení.

Čl. 55 odst. 2 GO dále konstatuje, že vše, co platí o veřejnosti a neveřejnosti zasedání zastupitelstev, platí zároveň i pro senáty. Ne tak pro přípravné výbory – úpravě jejich jednání dává zákon volnost a blíže je neupravuje. Zastupitelstvo si tak může ve svém jednacím řádu přímo určit, že jednání přípravných výborů budou vždy neveřejná, což potvrdil i BayVGH.

Úpravu jednacího řádu oponoval jeden ze zastupitelů, který považoval předmětné ustanovení jednacího řádu týkající se vyloučení veřejnosti z jednání přípravných výborů za protiústavní viz čl. 52 odst. 2 GO (Öffentlichkeitsgrundsatz).

BayVGH jeho argumentaci ovšem nepřisvědčil, když uvedl, že: *„GO předepisuje veřejnost jednání pouze u zasedání zastupitelstva a senátů. Vše, co s výjimkou čl. 52 může projednávat přípravný výbor, bude vždy ještě jednou znovu projednávat i zastupitelstvo či senát na veřejném zasedání, kde bude mít každý člen zastupitelstva možnost i veřejnost možnost se k projednávané věci veřejně vyjádřit. Tímto se vyhová demokratickým nárokům na transparentnost obecních rozhodnutí a kontrole veřejnosti.“¹⁴¹*

I přes takto deklarovanou neveřejnost jednání, a to nejen přípravných výborů, ale i senátů, mají pak přístup vždy všichni zastupitelé, i když nejsou členy daného výboru či senátu.¹⁴²

¹³⁹ srov. čl. 4 odst. 1 a 2 Bayerisches Pressegesetz, dostupné např. z <http://www.gesetze-bayern.de/>

¹⁴⁰ správní soud Würzburg (VG Würzburg), rozhodnutí z 17. února 2011, č. W 7 E 11.88

¹⁴¹ srov. BayVGH, usnesení z 17. ledna 1989, č. 4 C 88.1823

¹⁴² srov. BayVGH, usnesení z 29. března 1990, č. 4 B 88.2571

Bavorský GO tak dává zastupitelům opravdu velkou možnost, kdy mohou rozhodovat „za zavřenými dveřmi“ a „znehlednit“ tak činnost zastupitelstva či omezit veřejnou kontrolu jejich činnosti. Bavorským voličům proto nezbyvá nic jiného, než důvěřovat svým voleným zástupcům, jelikož nemají mnoho možností, jak se s jejich prací mezi volbami seznámit.

4.2 Oznámení o zasedání zastupitelstva a senátů

Podle bavorské úpravy stačí oznámit čas a místo společně s navrženým programem jednání (Tagesordnung) nejpozději třetí den před konáním zasedání způsobem v místě obvyklým. Z tohoto pravidla lze po schválení zastupitelstvem udělat i výjimku (čl. 52 odst. 1).

GO ovšem klade poměrně velký důraz na řádné oznámení o zasedání zastupitelstva a senátů.¹⁴³ Samotné zasedání zastupitelstva řídí starosta nebo jím navržený a zastupitelstvem schválený člen zastupitelstva (čl. 46 odst. 1 GO). Starosta dále připravuje podklady pro zasedání zastupitelstva. K tomu má ale navíc ještě jednu velice důležitou povinnost, a to v přiměřené době před zasedáním zastupitelstva pozvat všechny členy zastupitelstva a zároveň jim sdělit program jednání (čl. 46 odst. 2 věta druhá GO).

Zastupitelstvo je totiž usnášeníschopné jen tehdy, když jsou všichni zastupitelé na zasedání řádně (myšleno v souladu s GO a jednacím řádem daného zastupitelstva) pozváni a je přítomna většina členů zastupitelstva oprávněná hlasovat¹⁴⁴ (čl. 47 odst. 2 GO). Pokud by se nedosáhlo potřebného počtu zastupitelů na zasedání, další svolané zasedání s totožným programem již bude usnášeníschopné bez ohledu na počet přítomných zastupitelů (čl. 47 odst. 3 GO).

Neoznámení zasedání zastupitelstva veřejnosti v místě obvyklým způsobem by ale v Bavorsku ani tak nevedlo k neplatnosti usnesení na takovém zastupitelstvu přijatých. K takovému názoru dospěl i BayVGH, který měl posoudit, zda přijetí územního plánu v obci na zasedání zastupitelstva, které nebylo oznámeno řádně ani veřejnosti ani všem zastupitelům, jak předepisuje GO, bylo v souladu se zákonem.

¹⁴³ Podle čl. 55 odst. 2 GO se na zasedání senátů užíje obdobně i ustanovení oznámení zasedání zastupitelstva.

¹⁴⁴ Vyloučení z hlasování jsou zastupitelé ve střetu zájmů (persönliche Beteiligung), srov. čl. 49 GO.

„Podle čl. 52 odst. 1 GO se čas a místo konání zasedání zastupitelstva oznamují minimálně tři dny předem v místě obvyklým způsobem. Zda tyto požadavky byly žalovanou obcí dodrženy netřeba zkoumat, protože takové porušení zásady veřejnosti tím, že zasedání zastupitelstva nebylo vůbec nebo nebylo řádně oznámeno, by nevedlo k neplatnosti napadeného usnesení. Chybějící či vadné informování o zasedání zastupitelstva by znamenalo „pouze“ ztížení přístupu veřejnosti na zasedání, nikoli však znemožnění její přítomnosti na zasedání.“¹⁴⁵

Takový názor, který transparentnosti jako takové příliš nenahrává, je poměrně pochopitelný. Navíc ve světle toho, že případné nedostatky oznámení lze zhojit schválením zastupitelstva (čl. 52 odst 1 věta druhá GO), by ani případný negativní názor soudu takové praktiky nevyloučil. Jak již ale bylo výše zmíněno, v GO je kladen velký důraz na zajištění přítomnosti samotných zastupitelů na zasedání zastupitelstva. Ti jsou kromě jiného povinni na zasedáních být přítomni (čl. 47 odst. 1 věta první GO), dokonce za řádně neomluvenou nepřítomnost mohou dostat pokutu až do výše 250 €. Ve výjimečných případech hrozí zastupitelům dokonce ztráta úřadu.¹⁴⁶

Dál se tedy BayVGH zabýval tím, zda lze obejít i výslovné ustanovení o podmínkách usnášeníschopnosti zastupitelstva: *„Stejně tak ani namítaný nedostatek v pozvání zastupitelů by nevedl k neplatnosti přijatého územního plánu z důvodu nedostatku formálních náležitostí. Porušení čl. 47 odst. 2 GO, podle kterého je zastupitelstvo usnášeníschopné pouze pokud na něj jsou řádně pozváni všichni členové zastupitelstva, bude irelevantní i v případě, že zastupitelé opravdu na zasedání formálně správně a v řádné lhůtě pozváni nebyly.“*

Následky vadného pozvání je možné zhojit tak, že se vadně pozvaný zastupitel zasedání i přesto zúčastní. Nic jiného pak nemůže ani platit v případě, že se takový zastupitel ze zasedání i přes vadu pozvánky sám omluví. Ve světle těchto předpokladů byly vady v pozvánkách zastupitelů v posuzovaném případě nepodstatné.“

4.2.1 Oznámení o neveřejném zasedání

Dále je třeba zmínit i obsahový rozdíl mezi pozvánkou na zasedání pro zastupitele a oznámením veřejnosti o zasedání zastupitelstva. Veřejnost totiž nemůže být zvána

¹⁴⁵ BayVGH, rozsudek z 3. března 2006, č. 26 N 01.593

¹⁴⁶ srov. čl. 48 odst. 3 GO

na neveřejnou část zasedání, neboť samotné oznámení obsahu neveřejného zasedání by již porušovalo zásadu neveřejnosti.¹⁴⁷ Znamená to tedy, že dokud nepomine důvod držet usnesení zastupitelstva přijatá na neveřejném zasedání v tajnosti (o čemž rozhoduje sám starosta, viz čl. 36 GO), veřejnost se nedozví, že zasedání vůbec proběhlo, resp. co se na něm probíralo.¹⁴⁸ Vzhledem k závažnosti předmětu takových zasedání (jak již bylo výše zmíněno, jde např. o nakládání s obecními pozemky) jde z českého pohledu o velice netransparentní, lehce zneužitelnou praxi, s velkým korupčním potenciálem. Nakládání s obecním majetkem se tak řídí pouze obecními ustanoveními podle čl. 75 a násl. GO, ve kterých se ale o formálních náležitostech nic nedočteme. Toto zákon nechává pouze na jednacím řádu jednotlivých zastupitelstev.¹⁴⁹ Není tedy divu, že v Bavorsku již dlouho sílí hlasy volající po přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím (viz níže).

4.3 Zápis ze zasedání

Zápis ze zasedání (Niederschrift) zastupitelstev a senátů jsou pořizovány podle čl. 54 odst. 1 GO, podepisuje je předsedající (většinou starosta – čl. 46 odst. 1 věta první GO), zapisovatel (Schriftführer) a schvaluje ho zastupitelstvo, resp. senát na nejbližší následující zasedání (čl. 55 odst. 2 GO). Minimální obsah zápisu stanovuje čl. 54 odst. 1 věta druhá GO. Musí obsahovat den a místo zasedání, jména přítomných zastupitelů, jména nepřítomných zastupitelů společně s uvedením důvodů jejich nepřítomnosti, dále předmět jednání, usnesení a výsledky hlasování.

Problematiku minimálního obsahu výsledku hlasování o usneseních není třeba rozebírat jako v případě současné české úpravy. Čl. 54 odst. 1 věta třetí GO dává každému členu zastupitelstva možnost domáhat se toho, aby bylo v zápise výslovně uvedeno, jak o daném usnesení hlasoval. Logicky tak jde toto ustanovení nad rámec minimálního požadavku na uvedení výsledku hlasování podle předchozí věty a GO

¹⁴⁷ srov. ZIEGLER, Josef, Dr. Information und Geheimhaltung: Anspruch von Ratsmitgliedern und Öffentlichkeit gegenüber Bürgermeister und Verwaltung. [online]. s. 11 [cit. 2013-07-02]. Dostupné z: <http://www.presserecht.de/>, III. 1. Öffentliche Sitzungen

¹⁴⁸ O rozdílech mezi pozvánkami pro zastupitele a oznámením veřejnosti např. zde: SAROW, Gerhard a Hans STIMPFL. BAYERISCHE VERWALTUNGSSCHULE (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München. Kommunalrecht. München: Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München, 2008. Dostupné z: <http://www.bvs.de/>

¹⁴⁹ srov. např. jednací řád Pasova §21 dostupný zde: <http://www.passau.de/SearchEngine/Search.aspx?q=Gesch%C3%A4ftsordnung>

tak vyžaduje do zápisu pouze uvést, zda dané usnesení bylo přijato či nikoli, společně s uvedením počtu hlasujících PRO a PROTI. GO výslovně uvádí, že v případě rovnosti hlasů není dané usnesení přijato (čl. 51 odst. 1 věta druhá GO).

Dále je nutné rozdělit hlasování zastupitelstva na otevřená (offene Abstimmungen) a tajná (geheime Abstimmungen). Je třeba navíc dodat, že podle bavorské úpravy jsou zastupitelé povinni být hlasování nejen přítomni (viz výše), ale zároveň se ho i aktivně zúčastnit. Nelze se tedy zdržet hlasování (čl. 48 odst. 1 GO). Zásadně jsou všechna hlasování otevřená a platí, jak bylo výše uvedeno, že rovnost hlasů znamená odmítnutí návrhu. O odmítnutém návrhu je podle Zieglera možno hlasovat teprve až na dalším zasedání zastupitelstva. Toto pravidlo neplatí u tajných hlasování, která se konají, pokud mají dané orgány někoho zvolit (čl. 51 odst. 3 GO). U těchto hlasování se v zápise uvede pouze výsledek hlasování, tedy konkrétní zvolená osoba. Při volbách tak mají zastupitelé jedinou možnost, jak nevyjádřit své konkrétní stanovisko, a to tak, že odevzdají prázdný volební lístek nebo použijí negativní hlas a na lístek uvedou, že konkrétního kandidáta nevolí. Takové hlasy se do hlasování nezapočítávají. V případě rovnosti hlasů o zvolení rozhodne los (čl. 51 odst. 3 věta sedmá GO)

Nahlédnout do zápisu z veřejných zasedání mohou jak občané obce (Gemeindeglieder – čl. 15 odst. 2 GO) tak i občané, kteří vlastní na území obce pozemek (Grundbesitz) či mají v obci obchodní kancelář (gewerbliche Niederlassung).

O tom, kdo může mít přístup k zápisům z neveřejných zasedání se ovšem vedou debaty. Podle čl. 54 odst. 3 věta první GO má zastupitel možnost kdykoli nahlédnout do zápisů a dělat si kopie z usnesení přijatých na veřejných zasedáních. Z první části věty vyplývá, že zastupitel má přístup ke všem zápisům, tedy jak z veřejných tak z neveřejných jednání. Debata se ovšem vede o tom, zda si i ze zápisů z neveřejných zasedání může dělat kopie, resp. zda mu může být zápis poskytnut elektronicky či pouze fyzicky k nahlédnutí bez možnosti si kopii pořídit. Poslední zmiňovaný názor, z mého pohledu poněkud bizarní, zastávají oficiální úřady jako Ministerstvo

vnitru Bavorska, či bavorský Pověřenec pro ochranu osobních údajů¹⁵⁰ společně s částí odborné literatury.¹⁵¹

Do kdy má být ovšem zápis vyhotoven a zveřejněn, o tom se GO již nezmiňuje. Toto je tak ponecháno na samotné obci, resp. úpravě v jejím jednacím řádu. Jelikož ale zápis musí být schválen na nejbližším zasedání zastupitelstva, dá se uvažovat nanejvýš o časovém horizontu nejbližšího zasedání. Pro úplnost lze doplnit, že výše zmíněné opět platí i pro zasedání senátů (čl. 55 odst. 2, čl. 32 odst. 2 GO).

4.4 Ochrana osobních údajů

Na dodržování bavorského zákona na ochranu osobních údajů,¹⁵² zákona z 23. července 1993, GVBl 2013, S. 174, Bayerisches Datenschutzgesetz (dále jen „BayDSG“) dohlíží bavorský pověřenec pro ochranu osobních údajů (Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, dále jen „pověřenec“).¹⁵³ Nutno podotknout, že na problematiku ochrany osobních údajů nahlíží s podobnou zarputilostí, jako jeho český protějšek. V případě některých jeho stanovisek¹⁵⁴ by přijetí informačního zákona stálo jistě za úvahu. V zápisech ze zastupitelstev se tak veřejnost nedozví zdaleka tolik, co v zápisech českých nebo slovenských zastupitelstev. Pověřenec se staví odmítavě k uvádění jakýchkoli jmen v zápisech, natož např. k údajům o příjemcích osobních prostředků. Poskytování zápisů na internetu je podle něj možné pouze a jen v základním rozsahu, který určuje čl. 54 odst. 1 GO. V tom jsou společně s ministerstvem vnitřní již od roku 1998 zajedno a upozorňují převážně na nebezpečí automatického indexování.¹⁵⁵

Dále upozorňuje na to, že ze zápisů je možné vytvořit si určitá schémata o přítomnosti zastupitelů na zasedáních nebo že při zveřejnění zápisů na internetu je

¹⁵⁰ srov. stanovisko bavorského pověřence pro ochranu osobních údajů (Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz), stanovisko z roku 2010 – Tätigkeitsbericht 2010, Bod 6.2, dostupné z: <http://www.datenschutz-bayern.de/>

¹⁵¹ např. komentář: VON JULIUS WIDTMANN. FORTGEF. VON WALTER GRASSER [SPÄTER: VON ERHARD GLASER, Von Julius Widtmann. Fortgef. unter Mitarb. *Bayerische Gemeindeordnung: Kommentar*. 5., neubearb. Aufl. des von Karl Helmreich gepr. Erl.-Werkes. München: Beck, 1986. ISBN 978-340-6305-290.

¹⁵² Bayerisches Datenschutzgesetz z 23. června 1993 (GVBl. S. 498, BayRS 204-1-I) ve znění pozdějších předpisů BayDSG

¹⁵³ „Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz“ (aktuálně Dr. Thomas Petri), srov. čl. 9, 25 a násl. BayDSG

¹⁵⁴ dostupných na stránkách <http://www.datenschutz-bayern.de/>

¹⁵⁵ srov. stanovisko zmocněnce Tätigkeitsbericht 1998, Bod 8.8, dostupné z: <http://www.datenschutz-bayern.de/>

možné, že takové informace budou zmanipulované.¹⁵⁶ Bohužel na tato svá stanoviska z roku 1998 odkazuje ve svých stanoviscích až dodnes.

4.5 Záznamy ze zasedání

Zaznamenávání zasedání zastupitelstva jen zvukem či obrazem i zvukem je i v Německu poměrně citlivé téma. Na spolkové úrovni se k tomuto tématu vyjadřoval i spolkový správní soud (Bundesverwaltungsgericht) ve svém rozsudku ze dne 3. srpna 1990.¹⁵⁷ Posuzoval vztah mezi právem novináře na pořízení zvukového záznamu při zasedání zastupitelstva a práva na ochranu osobnosti jednotlivých zastupitelů. Došel k názoru, že právo na informace ze strany médií není porušeno tím, že předsedající zasedání zastupitelstva při projevu zastupitele, který s pořízením záznamu ze svého vystoupení nesouhlasí, zakáže novináři záznam po dobu jeho projevu zaznamenávat. V odůvodnění rozsudku pak došel k závěru, že právo na svobodu projevu zastupitele by zaznamenáváním mohlo být citlivě narušeno („faktisch empfindlich tangiert“) a že je povinností předsedajícího zajistit na zasedání takovou atmosféru, která nebude psychologicky ovlivňovat zastupitele při jejich vystoupeních.

Tento názor zastává i bavorský pověřenec pro ochranu osobních údajů.¹⁵⁸ Dále dodává, že audiovizuální záznamy pořizované ze zasedání zastupitelstva zasahují do osobnostní sféry zastupitelů, zaměstnanců a přítomné veřejnosti ještě o mnoho více. Jako právní podklad a oprávnění k nahrávání zasedání pak nepřipouští ani zásadu veřejnosti zasedání podle čl. 52 odst. 2 GO, která dle jeho názoru znamená pouhou možnost veřejnosti se veřejných zasedání fyzicky účastnit.¹⁵⁹

Pověřenec v zásadě souhlasí s pořizováním audiovizuálních záznamů, event. živých přenosů ze zasedání zastupitelstva. Klade ovšem na jejich pořízení velice přísné nároky. Primárně vůbec nepřipouští, aby se na záznamu objevila přítomná veřejnost, jelikož podle jeho názoru nelze od veřejnosti obdržet právoplatný souhlas podle čl. 15 odst. 2 a 3 BayDSG. Konkludentní souhlas veřejnosti přímo vylučuje

¹⁵⁶ srov. tamtéž

¹⁵⁷ rozsudek je k nalezení pod označením (BayVBl 1991, 89)

¹⁵⁸ srov. stanovisko bavorského pověřence pro ochranu osobních údajů (Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz), stanovisko z roku 2004 – Tätigkeitsbericht 2004, Bod 11.2, dostupné z: <http://www.datenschutz-bayern.de/>

¹⁵⁹ shodný názor sdílí i ...

a eventualitu, že by se předsedající před zahájením zasedání veřejnosti dotázal, zda s pořízením záznamu, na kterém by se objevila, souhlasí, nepovažuje jako dostatečné.

Záznam lze tedy pořizovat pouze o zastupitelích, event.. ostatních řečnících, kteří s jeho pořízením výslovně souhlasí. Na tento souhlas pak musí mít přiměřený čas na rozmyšlenou, aby bylo zajištěno, že souhlas nebude obdržen pod nátlakem. V případě, že daný zastupitel s pořízením záznamu svého vystoupení nesouhlasí, je třeba pomocí audiovizuální techniky ze záznamu jeho příspěvek vystříhnout. Dále je třeba ze záznamu odstranit i všechny osobní údaje, které se týkají třetích osob, ledaže tyto k jejich zveřejnění daly souhlas, což je v praxi v podstatě nereálné.

Při takových podmínkách, které na záznamy pověřenec klade, je pro obce, které by přece jen chtěli na internetu poskytovat záznamy ze svých zasedání, velice složité a nákladné těmto požadavkům vyhovět. Kvalitní záznam, na kterém by v případě aktuální potřeby byla ihned vystřižena potřebná část, tak vyžaduje i kvalifikovanou obsluhu, což zejména pro menší obce není v jejich finančních možnostech. Není tak divu, že v celém Bavorsku je pouze několik málo obcí, které záznamy na internetu poskytují.¹⁶⁰

5. Závěr

Ze srovnání výše zmíněných tří právních úprav je patrné, že na transparentnost obcí je nazíráno v každé z nich poněkud rozdílně. Každá z těchto právních úprav má své silné a slabé stránky. Daleko více než jednotlivé obecní předpisy se navzájem podobá přístup soudů k problematice transparentnosti. Ty se v odůvodnění svých rozsudků dostávají vesměs k velice podobným závěrům. Naopak přístup orgánů, které dohlíží na ochranu osobních údajů se liší země od země snad ještě více než jednotlivé úpravy.

Porovnávání komplikoval i rozdílný volební systém v jednotlivých zemích. Zatímco v Česku jsou starostové stále voleni samotným zastupitelstvem, v Bavorsku mají již více jak 50 a na Slovensku více jak 20ti letou zkušenost s přímou volbou starosty. Diskuse o přímé volbě starostů je tak i v Česku již delší dobu tématem úvah

¹⁶⁰ Za všechny jmenujme např. Pasov nebo Pfaffenhof, které jako příklady dobré praxe k prosazení povinného zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstev používá bavorská Pirátská strana.

nad novelizací OZř. Podle mého názoru pozitiva přímo volených starostů značně převyšují nad negativy.¹⁶¹ O zavedení přímé volby starostů usilovala i část bývalé vládní koalice – TOP 09 a Hnutí Starostové a Nezávislí – a dostala se tak i do programového prohlášení vlády. Bohužel po vládních turbulencích na začátku léta 2013 je otázkou, jakou naději na prosazení tato změna ještě bude mít.

Jedním ze zkoumaných témat byla možnost pořádat zasedání zastupitelstva bez přítomnosti veřejnosti. Jediné české OZř v tomto směru neumožňuje zastupitelům konat zasedání a závazně rozhodovat o usneseních bez přítomnosti veřejnosti. Naopak na Slovensku zastupitelé neveřejná zasedání konat mohou a OZr jim příkladmo naznačuje témata takových zasedání. V Bavorsku mají zastupitelé podle GO daleko volnější ruku v tom, co uznají za téma neveřejného zasedání a co ne. Nelze ovšem tvrdit, že by české obce byly o tolik transparentnější. V české úpravě tento „nedostatek“ nahrazují neveřejné schůze rady. Zásadní rozhodnutí obce, která provádí zastupitelstvo, jako jsou prodeje nemovitého obecního majetku, ovšem probíhají vždy veřejně, což je nepochybně pozitivní praxe, kterou není třeba měnit ani při případné novelizaci OZř směrem k přímé volbě starostů.

Oznámení o zasedání zastupitelstva je pak také institut, ve kterém se z pohledu transparentnosti zdá být česká úprava z porovnávaných zemí na nejvyšší úrovni. Sedmidenní lhůta pro zveřejnění programu, místa a času zasedání zastupitelstva je rozhodně pro veřejnost přívětivější než pouhé tři dny v případě Slovenska a Bavorska. Za předpokladu, že zainteresovaný občan obce nezjistí hned první den této lhůty, že se bude konat veřejné zasedání zastupitelstva, může pro něj být velice komplikované se na takové zasedání nejen kvalitně připravit, ale i reálně dostavit. Za úvahu by dále stálo, zda v případných legislativních změnách nenásledovat názor Krajského soudu v Ústí na Labem (viz kapitola 2.2.1) a definovat dvě skupiny rozhodnutí zastupitelstva – závažná, která nelze přidat na program jednání, a ostatní, která v jeho průběhu přidat lze. Jak již bylo zmíněno, aby občan obce měl jistotu, že se na zasedání zastupitelstva nebude projednávat pro něj důležitý bod, musel by být přítomen každému zasedání zastupitelstva. Dosavadní možnost zastupitelstva projednat si takřkajíc „cokoli kdykoli“, považuji za poněkud nedokonalou.

¹⁶¹ Ministerstvo vnitra České republiky nechalo pro jednání vlády vypracovat „Analýzu přímé volby starostů“, která shrnovala zkušenosti slovenské strany a kde jsou v závěru shrnuta všechna pro a proti. Analýza je dostupná zde: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>, str. 29 a násl.

Zápis ze zasedání je většinou jediný prostředek, jak se veřejnost může zpětně dozvědět, co se na zasedání zastupitelstva probíralo. Ve všech zkoumaných úpravách je dispozice se zápisem víceméně ponechána obci, neboť příslušná ustanovení upravující formu a obsah zápisu se spokojují s nutným minimem. Z mého pohledu nejlepší úpravu má v tomto smyslu Slovensko, kde ačkoli její výklad je poněkud komplikovanější, je minimum, které slovenská úprava po zápise ze zasedání požaduje, v porovnání s Českem i Bavorskem, nastaveno nejvýše. Zejména záruka, že v zápise se objeví kromě tajných hlasování i údaj o tom, jak jednotliví zastupitelé hlasovali, je určitě prvek, který vede zastupitele automaticky k větší odpovědnosti. Bavorský GO obsahuje pak již zmíněnou hlasovací povinnost zastupitelů. Přestože lze argumentovat tím, že i zdržením se hlasování může zastupitel nejlépe dostát svému slibu zastupitele, že bude „svědomitě vykonávat svůj úrad,“¹⁶² dovoluji si tvrdit, že hlasovací povinnost vede zastupitele spíše k aktivnějšímu pojetí své funkce. Zastupitel je tak nucen vždy zastávat jedno stanovisko, které bude zřetelné a jehož argumentaci po něm může volič snáze požadovat. V případě, že se ani s jedním názorem nemůže ztotožnit, má využít svůj mandát k dalšímu jednání.

Se zápisem i s oznámením o zasedání zastupitelstva je úzce spojena problematika údajů, které do nich uvést nelze. Zdá se, že s obchodním tajemstvím či utajovanými informacemi v praxi problémy nejsou. Osobní údaje ale zaměstnávají úřady i soudy ve všech třech sledovaných zemích. Nejbenevolentnější, a z mého pohledu nejrozumnější, přístup zaujaly úřady a soudy. Česká veřejná moc svůj postoj k osobním údajům po rozsudcích z poslední doby viditelně konsoliduje a minimálně české soudy mají v této otázce jasno. Problematičtější jsou v tomto směru ovšem úřady státní správy. Odborné veřejnosti a samotným obcím by jistě velmi pomohlo, kdyby Ministerstvo vnitra ČR společně s ÚOOÚ svůj postoj sjednotily, vydaly společnou příručku a refletovaly v ní i všechny dosavadní rozsudky správních soudů. Jak jsem již zmiňoval v kapitole 2.2.2, dle mého názoru, je stěžejní proškolení zejména ty osoby, které jsou zodpovědné za moderování zasedání zastupitelstva a zároveň všechny úředníky obecního úřadu, kteří jsou zodpovědní za přípravu oznámení o konání zastupitelstva, přípravu podkladových materiálů a vyhotovování zápisu, resp. všech materiálů, které obce zveřejňují. Je pochopitelné, že bez srozumitelného právního podkladu, jenž se navíc díky judikatuře stále rozvíjí a mění, není snadné

¹⁶² čl. 31 odst. 4 GO

rozpoznat, které údaje mohou a které nemohou být zveřejněny. Proto se uchylují často k minimalistickému pojetí a uvádějí „pro jistotu“ do těchto dokumentů co nejméně údajů, což má často dopad i na jejich srozumitelnost. Zejména je pak třeba vyjasnit obsah § 8b InfZ, tedy definovat okruh příjemců veřejných prostředků.

Bavorský přístup k osobním údajům je z mého pohledu poněkud extrémně rigidní. Stanoviska pověřence pro ochranu osobních údajů podle mého názoru vůbec nereflektují povahu veřejných funkcí zastupitelů. Dále obava z toho, že by zápisy či záznamy zastupitelstev uložené na internetu někdo mohl upravit tak, že by tím mohl poškodit konkrétní osoby, je podle mého mínění lichá. Odpovědnost za takovou manipulaci nelze ponechat na obci, jelikož pak by obec nemohla zveřejnit při argumentaci ad absurdum již vůbec nic.

Téma, které je ve všech třech úpravách řešeno odlišně, je přístup k informacím obcí ze strany jejich občanů, případně dalších osob, které jsou s obcí v nějakém užším vztahu. V příslušné kapitole jsem zmínil, že česká úprava v OZř týkající se „privilegovaných žadatelů“ díky neformálnosti žádostí o informace podle InfZ příliš nezaručuje, že se chráněné údaje ze zápisů ze zasedání zastupitelstva, výborů a komisí rady nebudou rozšiřovat mimo tento okruh osob. Legislativní změna, která by měla za cíl předcházet tomuto riziku, ovšem hrozí tím, že by se lidově řečeno „vylilo dítě i s vaničkou“, tedy že by se přístup k těmto dokumentům omezil až příliš nebo se zbytečně formalizoval. Proto je z mého pohledu výhodnější nechat na praxi, aby si tento problém časem sama vyřešila. Rozhodně pak stojí za zmínku i prvek z bavorské úpravy, který do okruhu privilegovaných žadatelů zařazuje i osoby, které v obci vyvíjí nějaké obchodní aktivity. Stojí tedy minimálně za úvahu, zda by se jejich ekonomický význam neměl odrazit i v zařazení mezi privilegované žadatele.

K pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstev lze podotknout, že jde patrně o nejproblematictější téma, které se dnes transparentnosti obcí v posuzovaných zemích týká. Záznam ze zasedání je ovšem dle mého názoru nevyhnutelný vývoj. Jde o nejautentičtější a nejméně zkreslený údaj o tom, co se na zastupitelstvu projednává. Zápis ze schůze zastupitelstva v tomto nemůže záznamům konkurovat, jelikož podobu zápisu, který má věrně odrážet dění na zasedání, do velké míry ovlivňuje jeho zapisovatel.

Mým původním záměrem bylo analyzovat větší penzum informací, které jsou obce nuceny poskytovat. Kromě informací ohledně zasedání zastupitelstva jsem se chtěl zabývat i povinnostmi obcí informovat o nakládání s obecním majetkem nebo

činnosti podniků, v nichž mají obce majetkovou účast. Musím přiznat, že obsáhlost problematiky zasedání obecních zastupitelstev a rozdílnost přístupů k informování o nich v jednotlivých zemích, mě překvapila. Pokud bych chtěl i tato témata zahrnout do této práce a věnovat jim patřičný prostor, nutně bych překročil rámec diplomové práce.

Zbylá témata mě ovšem nepřestávají zajímat a jejich studiem se budu zabývat i na stipendijním pobytu na Pasovské univerzitě.

Použitá literatura

- HENDRYCH, D.:** *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012.
- KOPECKÝ, M.:** *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010.
- VEDRAL, J.:** *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008.
- KOUDELKA, Z.:** *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001.
- Korbel F. a kol.:** *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí ; komentář*. 2., aktualizované a dop. vyd. podle stavu k 1.5.2005. Praha: Linde, 2005.
- FUREK, A., ROTHANZL, L.:** *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012.
- KORBEL, F.:** *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- KUČEROVÁ, A.:** *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2012.
- KOLMAN, P.:** *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 2010.
- KUŽÍLEK, O.:** *Dalších 106 odpovědí na Vaše dotazy: (s rozsudky) : příručka pro občany o svobodném přístupu k informacím a otevřenosti veřejné správy*. Praha: Otevřená společnost, 2004.
- WILFLING, P.:** *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: Komentár*, VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012.
- BOGUMIL, J.:** *Modernisierung lokaler politik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- KERSTING, N., VETTER, A.:** *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske Budrich, 2003, str. 85 a násl.
- STIMPFL, H.:** *Kommunale Selbstverwaltung: Komunální samospráva*. Bonn: Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache, 1997.
- KNEMEYER, F.:** *Bayerisches Kommunalrecht*. 10., überarbeitete Aufl. Stuttgart: Boorberg, 2000.
- WIDTMANN, J., GRASSER, G.:** *Bayerische Gemeindeordnung: Kommentar*. 5., neubearb. Aufl. des von Karl Helmreich gegr. Erl.-Werkes. München: Beck, 1986.
- SAROW, G., STIMPFL, H.:** *Kommunalrecht.*, BAYERISCHE VERWALTUNGSSCHULE (BVS) München: Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München, 2008.

Seznam zkratk

OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Zákon o OOÚ	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti právního pořádku České republiky
Úmluva	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
Občanský zákoník	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OZr	zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadení
InfSK	zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodném prístupe k informáciám
SPSk	zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní
Ústava SK	zákon č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenské republiky
Základní zákon	BGBI. 1949, S. 1, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	GVBl. S. 796, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Pověřenec	Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Resumé

Informační povinnost obcí ve vybraných zemích

V této práci jsem se zaměřil na téma transparentnosti a otevřenosti místních samospráv v České republice, Slovenské republice a Bavorsku. Ačkoli měly vybrané země v oblasti místní samosprávy historicky v mnohém podobné základy, v dnešní době se v mnohém od sebe liší. V práci jsem se koncentroval převážně na českou legislativu a návrhy zákonů, jelikož téma otevřené (digitální) společnosti, transparentní politiky a zavádění prvků přímé demokracie jsou oblíbená hesla předvolebních kampaní. Pokusy posledních vlád směřovaly k obdobnému cíli, což je důkaz vysoké poptávky po úpravě procesů fungování orgánů obcí. Jejich cílem má být umožnění větší participace občanů na fungování obce a kontrola práce jejich orgánů, což by mělo mít pozitivní vliv na snížení korupčního potenciálu na úrovni samospráv.

Při porovnání jednotlivých legislativních úprav jsem se zaměřoval především na tato témata: úpravy možnosti participace veřejnosti při jednání orgánů obce; proces přípravy a oznámení o jednání obecních orgánů a zákonné důsledky nedodržení takových postupů; formu a obsah zápisů z jednání a možnosti pořizování záznamů na veřejných zasedáních orgánů obce; vztah těchto institutů k úpravě ochrany osobnosti.

Pro studium všech tří úprav bylo třeba též zjistit jak jsou zákonné maximy uplatňovány v praxi. K tomu účelu bylo nutné prostudovat v jednotlivých zemích řadu judikátů, webových stránek obcí, stanovisek dozorových orgánů nad obcemi a institucí chránících dodržování práv na ochranu osobních údajů.

Na závěr diplomové práce jsem se pokusil shrnout silné a slabé stránky jednotlivých úprav a pokusil jsem se též navrhnout několik řešení de lege ferenda.

Klíčová slova: Transparentnost, Informační povinnost, Zasedání zastupitelstva

Information duty of municipalities in selected countries

In this thesis I have concentrated on the topic of transparency and openness of municipality bodies in the Czech republic, the Slovak republic and the Free State of Bavaria. The legislations in these countries have historically similar grounds, nevertheless, nowadays they show up many distinctions. My concentration was focused on the Czech legislation and legislative proposals, since the topics of open (digital) society, transparent politics and elements of direct democracy are being held as popular key words in the election struggles. The attempts of last three governments were heading almost to the same goals, showing that there is a need to adjust the processes of municipality bodies in terms of enabling citizens to participate and control easily the work of their representatives. These measures were meant to have the effect of decreasing the possibility of corruption at the municipal level.

I have oriented on the following topics in comparing of the relevant legislations: the possibility of public to be present during sessions of municipal bodies; processes of preparation and invitations of citizens to these sessions and legal consequences in case the procedure would not be abided by; releasing of written and multimedia records of the sessions and its relevance to personal data protection.

Studying of all three systems was also a task to compare how theory written in relevant laws works in praxis. Therefore it was necessary to examine number of municipality web pages, judgments, opinions of controlling bodies (mainly supervision departments of relevant ministries and of personal data protection bodies).

At the end of my thesis I have tried to summon strong and weak elements in each state. I have also proposed ideas how to solve some situations *de lege ferenda*, where the conflict of interests appears.

Key words: Transparency, Information duty, Session of local governments