

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Účast občanů na místní správě**

*Svou práci věnuji za velkou dávkou tolerance a trpělivosti své dcerce  
Marušce Krškové.*

<b>Katedra:</b>	Správního práva
<b>Vedoucí diplomové práce:</b>	JUDr. Monika Horáková, Ph.D.
<b>Vypracovala:</b>	Anna Kršková
<b>Rok vypracování:</b>	2010

Děkuji paní JUDr. Monice Horákové, Ph.D., paní Mgr. Ladislavě Mlčákové a paní Mgr. Aleně Krejčí za odborné vedení mé diplomové práce, zejména za podnětné konzultace, ochotu, pomoc a připomínky k jejímu zpracování.

Já níže podepsaná Anna Kršková autorka diplomové práce na téma Účast občanů na místní správě, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Účast občanů na místní správě zpracovala samostatně pouze s využitím pramenů v práci uvedených.

V Olomouci dne

.....

podpis

Tímto prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala zcela samostatně a uvedla jsem v ní veškeré zdroje a literaturu, které jsem k jejímu dokončení použila.

V Olomouci dne

.....  
podpis

# Obsah

<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>6</b>
<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>2. HISTORICKÝ VÝVOJ SAMOSPRÁVY</b> .....	<b>10</b>
2.1. Samospráva středověkých měst .....	10
2.2. Vývoj samosprávy po roce 1848 .....	11
2.3. Vývoj po vzniku Československé republiky .....	13
<b>3. VYMEZENÍ POJMŮ, CHARAKTERISTIKA INSTITUTU</b> .....	<b>14</b>
3.1. Správa jako výchozí právní pojem .....	14
3.2. Veřejná správa.....	14
3.3. Státní správa.....	16
3.4. Místní správa a regionální správní úřady.....	18
3.5. Místní správa a veřejnoprávní korporace - přenesená a samostatná působnost .....	18
3.6. Samospráva .....	20
3.7. Územní samospráva (obec, kraj) .....	22
3.8. Obec a občan .....	24
<b>4. ZAPOJENÍ OBČANŮ DO CHODU MÍSTNÍ SPRÁVY</b> .....	<b>28</b>
4.1. Práva a povinnosti občana .....	28
4.2. Účast na zasedání zastupitelstva.....	29
4.3. Další způsoby iniciativy - návrhy, referenda, petice, žádosti o projednání.....	31
<b>5. ORGÁNY OBCE</b> .....	<b>32</b>
5.1. Zastupitelstvo obce.....	32
5.2. Rada obce.....	34
5.3. Starosta obce .....	34
5.4. Obecní úřad .....	35
5.5. Další orgány obce.....	35
<b>6. VOLBY DO OBECNÍCH ZASTUPITELSTEV</b> .....	<b>36</b>
6.1. Prameny volebního práva, vývoj právní úpravy .....	37
6.2. Příprava voleb - volební obvody a okrsky, volební seznamy .....	38
6.3. Volební kampaň .....	39
6.4. Obecná ustanovení, základní zásady voleb.....	41
6.5. Vyhlášení voleb.....	42
6.6. Aktivní a pasivní volební právo, problematika neslučitelnosti funkcí .....	43
6.7. Volební orgány .....	47
6.8. Hlasování - kandidáti, odevzdání hlasu, volební systém .....	49
6.9. Hlasování a zjišťování výsledků voleb .....	50
6.10. Vznik a zánik mandátu .....	52
6.11. Dodatečné volby, opakované volby, opakované hlasování, nové volby .....	53
6.12. Rekapitulace .....	54
6.13. Volby do krajských zastupitelstev .....	55
<b>7. MÍSTNÍ REFERENDUM</b> .....	<b>57</b>
7.1. Vývoj místního referenda .....	57
7.2. Prameny místního referenda.....	58
7.3. Proces provádění místního referenda.....	59
7.4. Návrh na konání místního referenda a přípravný výbor .....	61
7.5. Proces schvalování návrhu a vyhlášení místního referenda.....	63
7.6. Komise pro místní referendum .....	66
7.7. Závaznost rozhodnutí přijatého v referendu .....	67
7.8. Místní referendum o oddělení městských částí Křelov a Břuchotín od statutárního města Olomouc a vytvoření samostatné obce .....	68
7.9. Přínos místního referenda.....	71
<b>8. KRAJSKÉ REFERENDUM</b> .....	<b>73</b>
8.1. Vývoj krajského referenda .....	73
8.2. Proces provádění krajského referenda .....	74

8.3. Proces vyhlášení krajského referenda.....	75
8.4. Komise pro krajské referendum .....	76
8.5. Vyhlášení výsledků hlasování .....	77
8.6. Soudní přezkum.....	78
8.7. Krajské referendum pro futuro .....	79
<b>9. ZÁVĚR.....</b>	<b>80</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>84</b>
<b>PŘÍLOHA KE KAPITOLE Č. 6 O VOLBÁCH, VÝSLEDKY OBECNÍCH VOLEB 2010 V OLOMOUCI</b>	

## Seznam zkratk

<b>Ú</b>	Ústava České republiky
<b>LZPS</b>	Listina základních práv a svobod
<b>FO, PO</b>	fyzická, právnická osoba
<b>čl.</b>	článek
<b>odst.</b>	odstavec
<b>č.</b>	číslo
<b>sp. zn.</b>	spisová značka
<b>ZVZO</b>	zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí
<b>OVK</b>	okresní volební komise
<b>SVK</b>	státní volební komise
<b>OZř</b>	zákon o obcích (obecní zřízení)
<b>KZř</b>	zákon o krajích (krajské zřízení)
<b>ZMR</b>	zákon o místním referendu
<b>ZKR</b>	zákon o krajském referendu
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>MR</b>	Místní referendum

# 1. Úvod

Pro svou diplomovou práci jsem si zvolila téma Účast občana na místní správě. Toto téma se jeví zajímavé především tím, jak je všeobecné a praktické, neboť každý z nás je občanem, členem nějaké obce, která jej ve větší či menší míře ovlivňuje, inspiruje, omezuje, formuje, uspokojuje, splňuje jeho očekávání, nebo právě naopak. Zajímavé na tom je především to, že my občané jsme v tomto směru natolik mocní, že svou obec, práva a povinnosti vyplývající z našeho občanství můžeme svými úkony velkou měrou ovlivnit. Máme široké možnosti, jak se zapojit do chodu společnosti. Podle § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, má občan obce právo volit a být volen do zastupitelstva obce, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce, či nahlížet do rozpočtu obce, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy, právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, či právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Na ty nejzávažnější instituty zapojení se do místní samosprávy - institut aktivního a pasivního práva uplatňovaný ve volbách do zastupitelstva obce nebo kraje a účast na místním a krajském referendu bych se ráda zaměřila ve své práci. Jsou to nejvýznamnější způsoby, kterými běžný občan zasahuje do veřejného života, a zároveň jsou ztotožněním principů demokratického státu. Volební právo je prvkem demokracie nepřímé, zastupitelské, kdy občané přenáší část své suverenity na zvoleného delegáta, který za ně bude vést a řídit společné veřejné záležitosti, a institut referenda představuje princip demokracie přímé, kdy občané přímo, bez zástupce, rozhodují o otázkách života společnosti. Zbylé instituty jsou spíše pomocnou formou zmíněných prostředků. Jde o formy kontroly fungování a hospodaření zastupitelstva obce, voleného kolegiálního orgánu obce, který je symbolem samosprávy obce - základního územně samosprávného celku, od kterého odvíjí svoji působnost další orgány obce jako rada obce, starosta a obecní úřad. Jsou to jistě velmi zajímavé a do určité míry i účinné nástroje zapojení se do místní správy, ale vzhledem k požadovanému rozsahu mé práce, je nebudu dále rozebírat.

V úvodu mé práce bych se zaměřila na vymezení problematiky „zapojení občana do místní správy“, kterou se budu zabývat. Pokusím se vysvětlit, čeho se toto téma týká, vymežit jednotlivé základní pojmy, bez kterých nelze danou problematiku pochopit,



vysvětlit jejich vztah a místo v ústavním pořádku. Budu postupovat systematicky od nezákladnějších pojmů jako správa, veřejná správa, státní správa a samospráva, pokusím se vysvětlit podobnosti a rozdíly mezi nimi, jak na sebe navazují a jak souvisí se zvoleným tématem. Podrobněji rozeberu, jakým způsobem se občan účastní správy veřejných záležitostí a jaké prostředky a možnosti mu k tomu poskytuje právní řád.

Dále se budu podrobně zabývat institutem voleb do obecního zastupitelstva. Volby jsou projevem práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jak jej vymezuje Listina základních práv a svobod (dále jen Listina) ve svém článku (dále jen čl.) 21. Ústava ČR stanovuje, které orgány jsou přímo voleny lidem. Patří mezi ně Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR a zastupitelstva obcí a krajů. Já se ve své práci zaměřím pouze na volby do zastupitelstev obcí, vzhledem k tomu, že se podle mě nejvíce týkají samotného občana a jeho obce, protože právě ve své obci žije, tráví svůj volný čas, vychovává děti a vlastní majetek na území obce. Každá část území ČR je součástí nějaké obce (výjimku tvoří jen vojenské újezdy), obce jsou následně formovány do vyšších územně samosprávných celků - krajů a ty dohromady vytváří území našeho státu. Proto považuji za dostačující zabývat se pouze problematikou obecních voleb, jako základního článku, která je sama o sobě dost rozsáhlá, a navíc je velmi podobná procesu voleb do jiných orgánů, nejvíce do zastupitelstva kraje. Proto se institutem krajských voleb nebudu v mé práci zabývat, případně jen okrajově, bylo by to velice zdoluhavé a nezajímavé opisování kapitoly o volbách obecních. Budu vycházet ze zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, vysvětlím pojmy aktivní a pasivní volební právo, rozvedu volební proces, vznik a zánik mandátů, přepočítání hlasů na mandáty, budu zkoumat nejvýznamnější volební orgány, ozřejmím proces hlasování a pokusím se stanovit zásady, na kterých spočívá volební právo.

V další části své práce bych se chtěla zabývat institutem místního referenda. Referendum je jediná forma přímé demokracie, která se v českém právním řádu objevuje. Ve starověku bylo referendum jediná možná forma projevu demokracie, ale v dnešní době se od tohoto způsobu rozhodování veřejných záležitostí upouští hlavně vzhledem k rozsáhlosti území a také mnohem většímu počtu lidí, kteří by se do tohoto ekonomicky a organizačně velmi náročného projektu měli zapojit. Světlejší budoucnost místního referenda spatřují jeho zastánci v rozvoji elektronické komunikace, pokud by byl vytvořen dostatečně kvalitní program zabezpečující jeho řádné provedení. Náš právní řád zná referendum celostátní, na jehož komplexní právní úpravu zatím čekáme. To proběhlo poprvé a naposledy v roce 2004, kdy měli občané rozhodnout o tom, zda se Česká

republika stane členem Evropské unie. Místní referendum, tedy referendum obecní je upraveno zákonem č. 22/2004 Sb. Předpokládá se především, že občané obce budou rozhodovat v místním referendu o tom, zda dojde ke sloučení, nebo rozdělení jejich obce a vzniku nové obce, její části, či obvodu, ale lze prostřednictvím tohoto nástroje rozhodovat i o jiných záležitostech týkajících se života obce.

1. 1. 2011 nabude účinnosti i nový zákon o krajském referendu. Původně jsem jej do své práce (stejně jako krajské volby) nechtěla zakomponovat, ale vzhledem k jeho novosti a průlomovosti jej zpracuji v samostatnou kapitolu. Budu především poukazovat na rozdíly v právní úpravě obecního a krajského referenda a pokusím se doplnit informace, které jsem uvedla v kapitole o místním referendu.

Na závěr se pokusím o rekapitulaci své práce a vystihnouti těch nejvýznamnějších postřehů. Vzhledem k tomu, že se jedná o ústavně zaručená práva občanů podílet se na místní správě, bude jich jistě mnoho. Doufám, že po zpracování této práce budu schopna svá, již delší dobu existující, ale nově ozřejměná, práva uplatnit v praxi a zapojit se přínosně do chodu své obce.

Svou práci pro přehlednost rozdělím do několika tematických kapitol, které dále rozčlením do podkapitol. Má práce bude vypracována podle právní úpravy účinné k listopadu 2010.

## 2. Historický vývoj samosprávy

Samospráva se začala vyvíjet současně s vývojem lidské společnosti. Dříve, než zde existoval nějaký stát, byli lidé schopni se organizovat v tlupách, či kmenech, které svým způsobem udržovali a řídili. Územní samosprávné celky v dnešním slova smyslu nalézáme již ve starověku.

### 2.1. Samospráva středověkých měst

Ve středověku byla určitá autonomie přiznána městům a středověkým cechovním řádům. Tehdy došlo k prolomení dosud zachovávaného feudálního pořádku a bylo městům propůjčeno privilegované postavení, které jim mohl poskytnout a také ovšem zaručit jedině sám panovník. To platilo bez výjimky pro všechna města, i ta vrchnostenská, nekrálovská, která disponovala mnohem menšími oprávněními, i ta potřebovala nejprve souhlas panovníka. Nově vzniklá forma měst si postupně vytvářela správní, do určité míry samosprávní soustavu, jejímž nejstarším představitelem byl rychtář, nejvyšší činitel města v oblasti městské správy a soudnictví. Byl označován různě - prefekt, fojt, advocatus, scultetus či iudex. Tento úředník byl zpočátku zpravidla dosazován pánem města a měšťané na jeho zvolení neměli vliv, ale v české historii přelomu 12. a 13. století najdeme i výjimky, například v Hodoníně je doložena zmínka o volbě rychtáře. Nicméně je nutno zmínit, že bylo možné rychtu prodat a že úřad mohl být i dědičný. Tato osoba stojící v čele města měla rozsáhlá oprávnění v oblasti daní a poplatků, náležely jí příjmy z krčmy, masných krámů, mlýna a podíl na soudních pokutách, měla pravomoc trestat a soudit své měšťany. Po dlouhou dobu však rychtář nemohl být označován za instituci města, ale jeho pána. Dalším orgánem pomocným fojtovi byli zprvu také nevolení měšťané označovaní jako přísežní, iurati, konšelé<sup>1</sup>.

Časem byla zbudovaná městská rada jako samosprávný orgán města. Tvořila protipól k úřadu rychtáře a zasedali v ní představitelé zámožných rodin. V jejím čele se ustanovila funkce purkmistra, na jehož postu se členové rady střídali. Významným prvkem městského zřízení byly tzv. městské obce, které byly privilegovaným společenstvím měšťanů hájícím jejich své zájmy a oprávněným podílet se na správě měst. Jak se postupně

---

<sup>1</sup> KEJŘ J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998

vyvíjela městská samospráva, přibylo množství dalších úřadů, které bylo třeba zastat, z této doby jsou známy osoby písařů, notářů a dalších.<sup>2</sup>

Období osvícenství pak přináší nový pohled na postavení člověka ve společnosti. Filozof J. J. Rousseaua přichází s ideou společenské smlouvy, podle níž má každý občan právo podílet se na vedení obce. Na tento názor navazuje teorie o přirozeném právu obce na samosprávu, která ale byla překonána. Vzhledem k tomu, že přirozená práva lze přiznat jen jednotlivcům, nikoliv fiktivním, uměle vytvořeným subjektům, což obce dozajista jsou, a také vzhledem k existenci nestejnorodosti územní samosprávy ve světě vyplývá, že nemůže jít o přirozené právo, jedná se, spíš než o přirozená práva, o ústavou zaručená práva obce na samosprávu.

## 2.2. Vývoj samosprávy po roce 1848

Vývoj samosprávy, tak jak ji dnes známe, započal zánikem absolutismu, poddanství a roboty, společně s nástupem konstituční monarchie, především revolučním rokem 1848. V prosinci toho roku byl v Říšském sněmu projednáván tzv. Kroměřížský návrh ústavní listiny a základních práv, kde bylo mimo jiné prosazováno i právo na samosprávu obcí. První obecní zřízení bylo vytvořeno na základě Březnové tzv. Stadionové ústavy. 17. března 1849 byl vydán prozatímní obecní zákon č. 170 ř. z., ve kterém se objevuje i zásada, že „svobodná obec je základem svobodného státu“. Už v tomto dokumentu je působnost obce rozdělena na přirozenou (dnes samostatnou) a přenesenou. V roce 1862 byl vydán rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské, podle kterého byla přijata obecní zřízení pro Čechy a Moravu v roce 1864 a pro Slezsko v roce 1863. V té době u nás existovala dvojkolejná veřejná správa, kromě obcí disponovaly samosprávou zastupitelské okresy a země. Země měly dokonce i zákonodárnou moc, byly představované okresním politickým úřadem a zemským politickým úřadem, kterému předsedal místodržitel.<sup>3</sup>

Druhá polovina 19. století byla poznamenána bojem představitelů českého politického života za prosazení státoprávního programu, se kterým vyslovily souhlas všechny české politické strany. Jeho cílem bylo vytvoření nezávislého českého státu. Státoprávní program v 80. a 90. letech 19. století byl postupně nahrazen požadavkem

---

<sup>2</sup> HLAVAČKA M. *Zlatý věk české samosprávy : samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha : Nakladatelství Libri, 2006

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2009, s. 301 - 305

zemské autonomie, požadavkem, aby české země byly spravovány samostatně jako jeden celek.<sup>4</sup>

Samospráva obcí a okresů (oproti autonomii zemí) byla v habsburské monarchii tradičně na vysoké úrovni, odvíjela se od Stadionové ústavy. Podle Karla Adámka, tehdejšího znalce samosprávy a politické situace, je územní samospráva „nejmocnější záštitou práv a svobod občanských i národních, základem hospodářského i kulturního vývoje národů“.<sup>5</sup> V rozsáhlé autonomii obcí a okresů mladočeši spatřovali alespoň částečné naplnění svých státoprávních tužeb, považovali ji za kvalitní základ veřejné správy a protiváhu k centralismu, který utlačoval národní seberealizační snahy o rovnoprávnost. Jde-li o nedostatky tohoto systému, poukazovali především na zahlcení samospráv činností v přenesené působnosti, aniž by jí byla poskytnuta dostatečná finanční zajištěnost a pravomoc rozhodovat. Dalším problémem podle nich byla nekompletnost struktury samosprávných orgánů. Mezi obcemi, okresy a zeměmi totiž chyběl článek krajský či župní, který způsoboval přetíženost zemského výboru, který byl navíc příliš vzdálen od okresů.

Pokud bychom shrnuli českou politiku přelomu 19. a 20. století, shledáme, že tzv. malá politika obecní a okresní samosprávy byla mimořádně úspěšná. Nejenže dosáhla velmi vysoké úrovně i přes nízkou finanční a legislativní podporu, ale byla v podstatě jedinou úspěšnou politikou pověstné české otázky, protože žádné větší projekty o samostatnosti a nezávislosti nebyly vyslyšeny. Navíc dokonale nahradila chybějící českou exekutivu například v oblasti zahraniční politiky, kultury a školství.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Původně se požadavek vztahoval jen na České království. Programová rezoluce mladočechů oznamuje, že předním požadavkem národa je rovné právo, tedy stejná práva pro Čechy a Němce a samospráva na národní úrovni, což lze chápat jako výrazné oslabení snahy o osamostatnění Českého království v rámci habsburské monarchie. Silná a fungující autonomie však byla za situace, kdy naplnění státoprávního programu a osamostatnění Čechů se jevilo nereálné, nejspíš tím nejvhodnějším způsobem, jak realizovat práva neexistujícího státu v rámci Rakouska - Uherska. Prohlubování a zdokonalování zemské, okresní a obecní samosprávy byla brána pro dosažení státoprávní samostatnosti. Tyto snahy o osamostatnění zemského hospodářství, o finanční nezávislost, návrhy na zřízení nejvyšší soudní instance pro Čechy v Praze, osamostatnění zemské správy a rozšíření kompetencí zemského sněmu nebyly až do rozpadu monarchie akceptovány, žádný z návrhů nebyl přijat.

Viz SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy 1848 - 1948*. Praha : Eurolex Bohemia, 2002,

<sup>5</sup> ADÁMEK, K.: *Organisování zastupování zájmův rolnictva*. Úvaha o III. článku vídeňských punktací, Chrudim 1890, s. 32

<sup>6</sup> KEJŘ J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998

### 2.3. Vývoj po vzniku Československé republiky

V roce 1918 vznikla samostatná Československá republika. Převzala rakouskouherský právní řád, který následně postupně novelizovala. V platnosti zůstal říšský rámcový obecní zákon i zemská obecní zřízení. V rámci novel byly Země (Čechy, Morava a Slezsko, Slovensko, Podkarpatská Rus) zbaveny své zákonodárné moci a mělo dojít k jejich úplnému zrušení a místo nich měly být vytvořeny menší územní celky - kraje, župy. Tzv. župní zákon č. 126/1920 Sb. předpokládal, že stát bude rozdělen na 21 celků, z toho 14 krajů by mělo vzniknout v českých zemích a tyto celky by byly uspořádány do správních okresů. Tento zákon však nabyl účinnosti jen na Slovensku, a proto nedošlo ani ke zrušení zemí ani ke vzniku žup.

V roce 1927 nabyl účinnosti tzv. organizační zákon (z. č. 125/1927 Sb., z. a n.), který byl de facto novelou župního zákona. Podle něj byla ČSR rozdělena na 4 země: Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatskou. Původní zastupitelské okresy se spojily s politickými okresními úřady a byly nazvány prozaicky - okresy. Do zastupitelských orgánů byly voleny 2/3 členů v přímých volbách obyvateli okresů a 1/3 členů jmenoval v případě okresních zastupitelstev ministr vnitra, v případě zemského zastupitelstva je jmenovala vláda. Do čela zastupitelstva byl jmenován státní úředník - okresní hejtman, či zemský prezident. Okresům a zemím zákon přiznal ve stanoveném rozsahu právní subjektivitu a byl jim umožněn výkon samostatné působnosti, do které stát a jeho složky mohly zasahovat jen v případech a za podmínek stanovených zákonem.<sup>7</sup>

Po této poměrně pozitivní epoše nastalo opět období úpadku. To se započalo už za druhé republiky, kdy zaznamenáváme náznaky centralizace. Období Protektorátu Čechy a Morava již v podstatě znamená zánik samosprávy, který se prohloubil v průběhu druhé světové války a v éře komunismu. Etapa po roce 1945 byla typická odstraněním samosprávy a vytvořením národních výborů, což byly státní správní orgány, které se zodpovídaly orgánům nadřazeným. Obcím byl odejmut výkon samostatné působnosti.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy 1848- 1948*. Praha : Eurolex Bohemia, 2002

<sup>8</sup>SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2009, s. 304

### 3. Vymezení pojmů, charakteristika institutu

Při pátrání po významu pojmu „Účast občanů na místní správě“, který byl zvolen jako název mé diplomové práce a o kterém by měla tato práce pojednávat, bylo potřeba jednoznačně určit, co si pod tímto vyjádřením přesně představit. Bylo nutné definovat jednotlivé pojmy tohoto označení zvlášť a poté je spojit a vymežit jako jeden celek. Nebylo to jednoduché, neboť správní právo, které je samo o sobě velice rozsáhlé, disponuje navíc nepřehledným množstvím pojmů, idejí, pojetí, definic a charakteristik. Postupovala jsem tedy od pojmů obecnějších ke konkrétnějším, abych přesně a správně analyzovala podstatu mého snažení.

#### 3.1. Správa jako výchozí právní pojem

Pojmem správa se rozumí činnost trvalejšího charakteru spočívající v obstarávání, řízení záležitostí pro sebe nebo pro jiného. J. Pražák definoval obecnou správu jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“.<sup>9</sup> Rozlišujeme mezi správou veřejnou a soukromou, přičemž správa veřejná je vykonávána ve veřejném zájmu (který je sám o sobě velmi těžko definovatelný) a správa soukromá v zájmu soukromém. Příkladem soukromé správy je typicky správa vlastního majetku obchodní společnosti. Na rozdíl od veřejné správy není tak přísně vázána zákonem, má zpravidla hospodářský aspekt a je ztotožňována s managementem. Veřejná správa je činnost vrchnostenská a může být uplatňována jen v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Oba sektory nelze striktně rozdělit, v mnoha případech dochází k jejich prolínání. Pojem veřejná správa můžeme chápat v materiálním smyslu jako druh činnosti a ve formálním smyslu jako instituci nebo úřad.

#### 3.2. Veřejná správa

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva. Pochází již z období římského práva a „administratio rei publicae“ dalo vzniknout i synonymnímu výrazu slova správní, čili administrativní. Veřejnou správou rozumíme činnost, kterou jsou spravovány záležitosti veřejného charakteru, správa společnosti, územních samostatných jednotek,

---

<sup>9</sup> PRAŽÁK, J. *Právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905, s. 1.

státu a jeho složek. Můžeme ji rozdělit na státní správu a samosprávu. Nositelem veřejné správy je primárně vždy stát, který následně může část svých pravomocí delegovat na jiný subjekt, který pak bude samostatně vykonávat tuto činnost ve stanovených mezích. V tomto případě se hovoří o decentralizované státní moci, vykonavatelé samosprávy společně se státem provádí správu věcí veřejných. Nositelem veřejné moci jsou tedy státní orgány, úřední osoby, státní organizace a subjekty samosprávné moci, označované jako veřejnoprávní korporace.

Veřejná správa je souhrnem činností, které nelze podřadit pod pojmy zákonodárství nebo soudnictví. Toto negativní vymezení pojmu, které vychází z klasického trojího dělení státní moci, vyplývá z neexistence komplexní pozitivní definice pojmu veřejná správa. Tento institut je totiž natolik obsáhlý a rozsáhlý, že je těžké jej vyjádřit v jednom uceleném komplexu.

Veřejnou správu je možné chápat jak z materiálního, tak z formálního hlediska. V prvním případě jde o určitý druh činnosti (negativně vymezený viz výše) a ve druhém potom o instituci, která tuto činnost vykonává. Je zpravidla označována jako správní úřad a má pravomoc a působnost řešit veřejné úkoly. Jak by se na první pohled mohlo zdát, nemusí být správní činnost vždy vykonávána orgány veřejné správy ani správní úřady nemusí vykonávat pouze veřejnou správu. Například parlament - zákonodárský orgán při schvalování státního rozpočtu vykonává správní činnost, při provádění služebního dozoru v soudnictví je také vykonávána správní činnost a ministerstva - ústřední správní orgány zase při vydávání aktů sekundární legislativy provádějí zákonodárství.<sup>10</sup>

Při vymezení rozdílů mezi legislativou, exekutivou a soudnictvím je také možné rozdělení jak z formálního, tak z materiálního hlediska. Forma se opírá především o Ústavu, která dává jednotlivým institucím pravomoci pro výkon určitých činností. Toto hledisko, které spojuje určitou moc s konkrétní institucí je jediné ucelené hledisko, neboť když se budeme podrobně zabývat činností jednotlivých orgánů státu zjistíme, že se nevěnují pouze té sféře, ke které je zařadila Ústava, ale zabíhají i do jiných odvětví státní moci. Navíc existují i činnosti nebo subjekty, které se vůbec nedají podřadit v rámci tripartice. Zákonodárství je nadřazeno moci výkonné, která je činností podzákonnou, legislativa vytváří prostřednictvím zákonů právní rámec činnosti správních úřadů a vlády a soudnictví provádí kontrolu nad dodržováním zákonů a Ústavy. Soudy jsou nezávislé, což je ústavně zaručeno, na rozdíl od správních orgánů, které tvoří soustavu závislých orgánů.

---

<sup>10</sup> Ústava čl. 79 odst. 3: Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.



Veřejná správa je činností nepřetržitou, má konkrétní cíl, který se snaží splnit. Akty veřejné správy mají povahu konstitutivní, nově upravují práva a povinnosti podřízených subjektů, na rozdíl od aktů soudů, které jsou svou povahou deklaratorní. Správa jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy, soudy autoritativně rozhodují v soudním řízení o právu jiných osob pouze na návrh. Soudy provádějí soudní kontrolu veřejné správy.

Je vhodné vymezit si také rozdíly mezi veřejnou správou a vládou jako součástí moci výkonné. Původně byl pojem vláda chápán jako výkon moci, dnes charakterizuje orgán moci výkonné, který je nejvyšším orgánem státní správy a který dále plní určité politické funkce, které s veřejnou správou nesouvisí. Vláda není nadřazena všem správním orgánům, nepodléhá jí ani samospráva ani tzv. nezávislé správní úřady, nad těmito institucemi může jen omezeně vykonávat kontrolu v souladu s právním řádem.<sup>11</sup>

Veřejnou správu je nutno odlišit od správy soukromé. Významným vodítkem je v tomto případě veřejný zájem, institut velmi těžko definovatelný. Je-li tedy správa vykonávána pro společnost, v její prospěch, obecné blaho, jde o správu veřejnou. Naopak o soukromou správu jde v případě, kdy subjekt sám spravuje své záležitosti, ať hospodářského, či jiného charakteru. Soukromá správa je vykonávána de facto každým způsobilým občanem, který dennodenně zařizuje své záležitosti pro svou potřebu a potřebu své rodiny. Stejně tak subjekty veřejného práva vykonávají (nebo by měly vykonávat) nepřetržitě správu věcí veřejných pro dobro společnosti. Dalším rozdílem je samotné dělení na právo soukromé a veřejné, tedy v postavení subjektů, uplatňování veřejné moci a právních zásadách. Tyto sféry se prolínají, stejně jako u většiny právních institutů není možné určit mezi nimi přesnou hranici.

### **3.3. Státní správa**

Státní správa je užší pojem, než správa veřejná, je to realizace moci výkonné státem, státními subjekty. Je základem veřejné správy. Je odvozována od samotné podstaty státu a způsobu realizace státní moci. Spojuje v sobě prvky řízení a prvky regulace. Orgány státní správy vystupují ve vztazích jako mocenský subjekt, ačkoliv veškerá jejich činnost

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 9 - 10

nemusí mít výhradně nařizovací charakter, objekty, vůči nimž směřuje státní moc, mají povinnost podřídit se.

Minulý režim vůbec neznal pojem veřejná správa, ale nahrazoval jej právě termínem státní správa, čímž dával jednoznačně najevo, že záležitosti státu a veřejného zájmu může obstarávat pouze stát a státní orgány. Společnost byla ze správy věcí veřejných naprosto vyloučena, to znamená, že ani samospráva nemohla existovat.

Výkon státní správy může být prováděn i jiným subjektem nežli orgánem státu. Na základě zákona a jen v rozsahu stanoveném zákonem dochází k delegování pravomocí, jejichž výkon se potom nazývá přenesená nebo propůjčená působnost. O propůjčenou působnost jde v případě, kdy je určitá pravomoc k výkonu odborné činnosti svěřena soukromoprávnímu subjektu na základě koncese nebo autorizace. Tento subjekt nemá právní nárok na její získání. Příkladem je např. získání koncese na provádění autorizované technické kontroly vozidel. Přenesenou působnost vykonávají v největší (nejvýznamnější) míře orgány obcí a krajů - jsou to obecní úřady, pověřené obecní úřady (vykonávají státní správu v širším rozsahu než úřad I. stupně, nad rámec území obce), obecní úřady obcí s rozšířenou působností (ještě širší pravomoci, v podstatě nahrazují bývalé okresní úřady, které byly zákonem č. 313/2002 Sb. zrušeny), krajské úřady, komise rady obcí a jiné zvláštní orgány obcí a krajů.

Obce v přenesené působnosti vydávají podzákoné právní předpisy - nařízení, které by měly korespondovat se všemi právními akty celostátního a krajského rozsahu.<sup>12</sup> Jde tu především o to, aby nedocházelo k úpravě téže otázky různými orgány rozdílně. Ačkoli podle Ústavy nařízení slouží k provedení zákona, musí akceptovat i podzákoné předpisy subjektů výše postavených. Pro výkon přenesené působnosti je územním samosprávným jednotkám vyčleněna částka ze státního rozpočtu, která by měla pokrýt náklady obcí a krajů při výkonu státní správy na svém území.

Vedle oprávnění přenést část svých pravomocí na jiný subjekt si stát ponechal i právo výkon přenesené působnosti obci odejmout v případě, že neplní své povinnosti řádně

---

<sup>12</sup> viz § 61 odst. 2 z. č. 128/2000 Sb., o obcích:

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí

a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,  
b) v ostatních případech též

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

nebo vůbec. Orgány příslušné provádět nápravu jsou nadřízený krajský úřad nebo ministerstvo vnitra. Správním rozhodnutím jsou obci odebrány její pravomoci, které jsou následně svěřeny obci jiné - pověřené. K této situaci však může dojít i dobrovolně, obce mezi sebou mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, ve které bude dohodnuto, že výkon přenesené působnosti jedné obce bude svěřen obci druhé.

### **3.4. Místní správa a regionální správní úřady**

Místní správa je správa s regionálně vymezenou působností. Orgány státu a orgány veřejnoprávních korporací, na něž byla delegována pravomoc tuto správu v daném rozsahu vykonávat, řídí záležitosti vztahující se k danému území, na kterém uplatňují svou rozhodovací pravomoc vůči všem subjektům nacházejícím se na území obce, nejen vůči občanům, kteří zde mají hlášeno trvalé bydliště nebo vůči vlastníkům nemovitosti v obci (což jsou subjekty, kterým jsou přiznány nejen povinnosti, ale i práva), a tyto podřízené subjekty jsou povinny uposlechnout jejich nařízení. Místní správu vykonávají státní orgány, regionální správní úřady, např. finanční úřad, finanční ředitelství, úřad práce, krajská hygienická stanice, celní úřad. Oblast jejich působnosti je přesně vymezena z věcného i místního hlediska, do určité míry kopíruje prostorové rozdělení republiky, některé úřady však zajišťují specifické faktické potřeby dané oblasti a jinde nejsou potřeba, příkladem jsou důlní úřady v místech těžby.

### **3.5. Místní správa a veřejnoprávní korporace - přenesená a samostatná působnost**

Místní správa je také výkon veřejné správy orgány samosprávných celků v přenesené i samostatné působnosti na svém území. Laikovi na první pohled výkon územní samosprávy splývá s činností státní správy v přenesené působnosti orgány obce, neboť obě jsou v působnosti téhož subjektu, tedy veřejnoprávní korporace, obce a kraje. Subjektem státní správy je však primárně stát, který svou působnost vykonává prostřednictvím orgánů obce, na které byla přenesena. Samospráva je vykonávána veřejnoprávní korporací jako samostatným subjektem, který jedná na vlastní účet a odpovědnost. Co je samosprávou a co státní správou vykonávanou v přenesené působnosti

stanovuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích - obecní zřízení (dále jen OZř) a zákon č. 129/2000 Sb. o krajích - krajské zřízení (dále jen KZř).

#### § 7 OZř

*(1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*

*(2) Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).*

Do samostatné působnosti byly samosprávným celkům svěřeny záležitosti méně závažného charakteru, které se vyloženě nezasahují do fungování společnosti mimo celek, o kterých si obec dokáže rozhodnout sama a do kterých stát nepovažuje za nutné provádět intenzivnější zásahy a kontrolu. Naproti tomu v přenesené působnosti zůstaly ty záležitosti, u kterých si stát chce ponechat silnější možnost intervence, ale je vhodné, aby problémy řešily subjekty blízké danému místu a občanům, ať už z praktického či materiálního důvodu.

Do samostatné působnosti by měly být zařazeny záležitosti týkající se života obyvatel obce a neměly by přesahovat nad rámec území obce. Jsou ponechány veřejnoprávní korporaci k samostatnému rozhodování, kdy musí být dodržen soulad s právními předpisy a není zde přípustný zásah státních orgánů do samostatné působnosti, vyjma ochrany zákonnosti (je ovšem také možná kontrola formou správního dozoru, nebo soudní kontrola).

#### § 35 OZř

*(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*

*(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především*

*o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

Do přenesené působnosti potom řadíme ty záležitosti, které svým významem přesahují rámeček území obce, u kterých má stát potřebu ovlivňovat rozhodnutí obce ve větší míře. Na obce byly úkoly přeneseny hlavně z důvodu toho, aby byl občanům lépe zajištěn přístup k úřadům státu a oni si mohli své základní záležitosti zařídit přímo v místě bydliště. Je to například oblast ochrany základních lidských práv a svobod, která spadá do přenesené působnosti.

Rozdíly mezi těmito oblastmi tedy spočívají zejména v dozorčí činnosti správních úřadů vůči samosprávným orgánům. Na výkon samostatné působnosti získává obec prostředky z vlastního rozpočtu, pro přenesenou působnost je obci vymezena částka z rozpočtu státního.

### **3.6. Samospráva**

Samospráva je druh veřejné správy vykonávaný subjekty odlišnými od státu, jejímž cílem je zabezpečovat vlastní potřeby společnosti nepřesahující jeho rámeček. Je vykonávána veřejnoprávními korporacemi jejich jménem a v jejich působnosti. Jde o společnosti osob, vytvořené za určitým cílem souvisejícím s realizací veřejného zájmu, které vykonává svou samosprávu a kterému byla státem přiznána právní subjektivita. Rozlišujeme mezi veřejnoprávními korporacemi územními, což jsou v našich podmínkách obce a kraje, a zájmovými, což mohou být různé svazky, komory, grémia. Stejným způsobem se rozlišuje i sama samospráva.<sup>13</sup>

Je druhem společenského řízení, společně se státní správou se podílí na zařizování věcí veřejných. Považuje se za prvek demokracie, protože dochází k delegaci určité části státní moci na jiné subjekty. Jde o výkon moci veřejné, spočívající ve spravování vlastních záležitostí samosprávným celkem samostatně, který může autoritativně určovat právní poměry osob v rámci své působnosti. Kořeny samosprávy nalézáme již v antice, ve

---

<sup>13</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2009, S. 305 - 307

středověku se projevovala v samosprávě středověkých měst a cechovních společností. Rozlišujeme samosprávu územní a zájmovou, kdy zájmová samospráva na rozdíl od té územní je úzce specializována. Výhodou samosprávy je, že je blíže spravovanému subjektu než vnější a centrální řízení, a proto by měla být při zabezpečování lokálních či zájmově vymezených záležitostí efektivnější a levnější.

Právo na samosprávu je ústavně zaručeným právem územních samosprávných celků. Lze jej vymezit z několika hledisek. Politické pojetí spočívá v zapojení občanů, laiků (lidí odlišných od profesionálního úřednického aparátu) do výkonu veřejné správy. Právní pojetí samosprávy potom vyjadřuje to, že samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu (veřejnoprávní korporace) a uskutečňuje se relativně nezávisle na státní správě. Obce nejsou při výkonu samosprávy podřízeny státním orgánům, státu je ponechán pouze dozor nad výkonem svěřených úkolů. Stát může zasáhnout do samosprávy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona způsobem stanoveným zákonem. Mnohdy je problematické určit, co už spadá do pravomoci státu a co ještě si obec může spravovat sama. Rozhodování o tom, které věci mají oblastní a které celostátní význam, je ponecháno zákonodárci, Ústava nevymezuje přesný obsah úkolů zahrnutých do samosprávy obcí a krajů. Podle ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř) a ustanovení § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (KZř) jde o samostatnou působnost, pokud ze zákona, který upravuje působnost samosprávných celků, nevyplývá, že jde o přenesenou působnost.

V souvislosti s institutem samosprávy si musíme vyjasnit i pojmy dekoncentrace a decentralizace. V obou případech dochází k delegaci pravomocí z jednoho subjektu na jiný. V případě dekoncentrace je část moci svěřena subjektu podřízenému, který není zcela autonomní. Může dojít i k případu, že je pravomoc přenechána do kompetence konkrétní složce daného subjektu, která je naprosto nesamostatná. Naproti tomu v případě decentralizace je nutná existence právní subjektivity delegovaného subjektu, která není odvozena od činitele, který danou moc přenechává. Znamená to tedy, že zde musí existovat dva samostatné, na sobě nezávislé subjekty, u kterých je vyloučen zásah do takto vykonávané působnosti. Reálně to sice není úplně možné, protože v dnešní době nenajdeme subjekt zcela nezávislý na jiném (resp. na státu). Ve veřejné správě je tím delegujícím subjektem primárně vždy stát a subjekty, na které přenáší část svých pravomocí, ať už veřejnoprávní korporace či složky státu, jsou do určité míry na státu bezpochyby závislé, po ekonomické či jiné stránce. Příkladem dekoncentrace by potom

mohlo být rozdělení činností územně členěného města v rámci městských obvodů nebo částí v případě, že městské části či obvody nemají právní subjektivitu. Decentralizace je typická právě pro územní samosprávu, protože je zde moc přenechávána subjektům de facto samostatným, nezávislým, disponujícím právy a povinnostmi. Hlavním rozlišovacím znakem je tedy veřejnoprávní subjektivita delegovaných subjektů.

### 3.7. Územní samospráva (obec, kraj)

Územní samospráva je vykonávána územně samosprávnými celky. Základní územně samosprávný celek je obec a vyšší územně samosprávný celek je kraj. Jsou to veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem, které hospodaří podle vlastního rozpočtu. Ústava je charakterizuje jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Základní prvky, kterými je možno charakterizovat územní samosprávné celky jsou osobní a územní základ a právo na samosprávu, které je zakotveno v [Ústavě](#), hlavě první, čl. 8, hlavě sedmé, čl. 99 – 105, a dále je podrobněji vymezeno zejména v OZř a KZř. Samosprávné celky mají zákonnou povinnost zřídit vlastní orgány, jejichž prostřednictvím je výkon samosprávy uskutečňován. Územní samosprávné celky prostřednictvím svých orgánů mohou vydávat [podzákoné právní předpisy](#) - obecně závazné vyhlášky.

Do samostatné působnosti obcí patří

- záležitosti existence obce a jejich územních změn: slučování, rozdělení obcí, smlouvy o změně hranic obce, označování částí obce, ulic a veřejných prostranství, číslování budov (do samostatné působnosti nespadá rozhodování o názvu obce, neboť ten schvaluje Ministerstvo vnitra ČR na návrh obce)
- vnitřní organizace obce (organizace místního referenda, volba, zřizování a rušení orgánů obce a jejich řízení a kontrola, pracovněprávní vztahy se zaměstnanci obce a s uvolněnými členy zastupitelstva, zřizování a řízení obecní policie, udělování čestného občanství)
- rozpočtové hospodářství
- hospodaření s obecním majetkem
- podnikatelské aktivity obce
- zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí
- zabezpečování veřejného pořádku

- spolupráce obce s jinými subjekty (uzavírání smluv mezi obcemi, zřizování svazku obcí, účast v zájmových sdruženích, spolupráce s obcemi jiných států)
- záležitosti rozvoje obce (schvalování programu rozvoje obce, vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů v oblastech bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, kulturního rozvoje, rozhodování zastupitelstva ve věcech územního plánování).<sup>14</sup>

„Právo obcí na samosprávu zakotvuje čl. 100 Ú, přičemž její čl. 8 navíc stanoví, že samospráva územních samosprávných celků se zaručuje. Poskytování ochrany samosprávě před nezákonným zásahem státu přitom podle čl. 87 odst. 1 písm. c) přísluší Ústavnímu soudu a jeho rozhodování. Tomu odpovídá i § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, který zakládá oprávnění zastupitelstva obce podat ústavní stížnost, má-li za to, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.“<sup>15</sup>

Samospráva územní byla v České republice znovu zavedena v roce 1990. Demokratický režim navázal na funkční prvorepublikové uspořádání. Do Ústavy byla nově zařazena část o místní samosprávě, byl přijat zákon o obcích č. 367/1990 Sb., a související zákony a obce se staly samosprávné. Samostatná Česká republika zakotvila územní samosprávu v Ústavě v čl. 8. V hlavě sedmé Ústavy je definován obsah a rozsah práva územních samosprávných celků na samosprávu.

V roce 1997 se započala reforma veřejné správy, byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zákon o obcích č. 128/2000 Sb., a zákon o krajích č. 129/2000 Sb. V současné době upravuje problematiku územní samosprávy vedle již zmíněných zákonů množství dalších právních předpisů, pro příklad: Evropská charta místní samosprávy, z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, z. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, z. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, z. ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí, z. ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>14</sup> dělení podle: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009., s. 162- 164

<sup>15</sup> KOUDELKA, Z. , ONDRUŠ, R. , PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, 4. vydání. Praha: Linde, 2009, s.26



### 3.8. Obec a občan

Obec je společenstvím osob na určitém vymezeném území. Osobní základ obce tvoří vedle územního a ekonomického základu jádro obce a vyjadřuje podstatu celé její existence. Z právního hlediska je vymezen osobní základ např. domovským právem, trvalým pobytem, katastrem nemovitostí, ale hraje zde úlohu i osobní vztah občana k obci, který se cítí být její součástí, a proto chce využít svého práva (nebo se cítí povinován) zapojit se do správy obce. Osobní základ obce z užšího hlediska tvoří občané, kteří mají v obci trvalé bydliště, jak to vyplývá z § 17 OZř, případně osoby, kterým bylo uděleno čestné občanství. Tento institut jako jedna z pravomocí obce je zakotven v § 36 OZř. Čestní občané mají pouze omezená práva, mohou se zúčastnit zasedání zastupitelstva a prezentovat na něm své názory a připomínky. V širším slova smyslu jsou osobním základem obce ty osoby, které mají vůči obci určitý právní vztah - trvalý pobyt, přechodný pobyt na území obce, právnické osoby (dále PO) a podnikatelé se sídlem, či provozovnou v obci, fyzické osoby (dále FO) a PO vlastníci v obci nemovitost. Další možnost jak chápat tento institut je vztáhnout osobní základ na všechny osoby, které se nacházejí na území obce a na které obec může uplatňovat svou pravomoc - osoby zdržující se na území, vyvíjející zde aktivitu (FO i PO).

V souvislosti s osobním základem obce je zmiňován historický institut domovského práva. Je to v podstatě obdoba státního občanství v menším měřítku, nevztahovalo se k celému státu, ale k územní jednotce - obci. Představoval osobní právní poměr fyzické osoby k určité obci, který mohla získat především narozením, legitimací, provdáním, výslovným udělením, či nastoupením veřejného úřadu v obci. Domovské právo mohl získat pouze občan Československé republiky a pouze k jediné obci. Toto právo mělo trvalý charakter, nezaniklo, ani když člověk v obci nepobýval, pokud mu nebylo přiznáno domovské právo v jiné obci. Poskytovalo oprávnění nerušeně pobývat v obci a využívat svých občanských práv, včetně volebního práva. Zároveň znamenalo zajištění určitých sociálních potřeb. V případě, že se osoba dostala do tíživé finanční situace, nemohla pracovat, onemocněla, přišla o živobytí, střechu nad hlavou, poskytla jí její domovská obec potřebné zaopatření - ubytování, léky, ošacení atd.<sup>16</sup> Byla to tedy důležitá instituce v oblasti práva sociálního zabezpečení a jistota pro osoby, které se nebyly schopny zajistit jiným způsobem a dostaly by se jinak do ohrožení života. V dnešní době tento institut již

---

<sup>16</sup> KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí, základy obecního práva*. kodex bohemia,s. 79

neexistuje, jeho funkci nahradily jiné instituce - oblast sociálního zabezpečení, trvalý pobyt.

České obecní zřízení z roku 1864 rozlišovalo mezi občany obce a přespolními osobami. Občané obce byli dále rozlišováni na příslušníky obce s domovským právem v obci a společníky obce bez tohoto domovského práva, kteří v obci vlastnili dům nebo pozemek anebo kteří obci platili daň ze samostatně provozované živnosti v obci. Dále se za společníky považovaly PO, které obci odváděly daň z příjmu či z výdělku nebo zde vlastnily majetek. Přespolní byly ty ostatní FO, které se v obci vyskytovaly. Neměly žádná práva na účasti na obecních záležitostech, nemohly volit ani se vyjadřovat k hospodaření s obecním majetkem. Jediné právo, které jim obec poskytovala, byla možnost zdržovat se v obci, aniž by tuto přespolní osobu bylo možno bez zákonem vymezených důvodů vyhostit. Novelizace později přiznaly těmto lidem více práv, mohli volit do obecního zastupitelstva, pokud v obci trvale žili alespoň tři měsíce,<sup>17</sup> mohli se vyjadřovat k obecnímu rozpočtu a obecním účtům<sup>18</sup>.

Zákon o obcích vymezuje občany obce jako fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu. Občané obce se podílí na tvorbě územní správy především prostřednictvím voleb do místních zastupitelstev a hlasováním v místním referendu.

Občan je každý člověk v demokratickém státě. Každý občan má své povinnosti a práva vyplývající z jeho občanství. Občanství je uvedeno v občanském průkaze. Občan může mít i více občanství. Nemohu být zbaven svého občanství proti své vůli. Občanství znamená také příslušnost k [státu](#). Občanství je často zaměňováno se [státní příslušností](#). Je ale možné mít určitou státní příslušnost bez možnosti vykonávat svá občanská práva, je také možné vykonávat občanská práva bez přidělení státní příslušnosti. Právní vymezení toho, kdo je občanem a jaká práva a povinnosti mu náleží, obsahuje § 16 OZř. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Všichni občané mohou vykonávat svá občanská práva bez rozdílu, musí ovšem splnit požadavek dosažení 18 let věku a způsobilosti k výkonu svých práv.

K problematice způsobilosti k právním úkonům vydal Ústavní soud v nálezu IV.ÚS 3102/08 precedenční výrok, kterým kritizuje trvající praxi obecních soudů, které při řízení o zbavení způsobilosti osob k právním úkonům nezkoumají důsledně následky svého rozhodnutí a dochází tak mimo jiné k fatálním zásahům do veřejných subjektivních

---

<sup>17</sup> viz z. č. 75/1919 Sb. z. a n.

<sup>18</sup> viz z. č. 329/1921 Sb. z. a n.

práv těchto osob. Obecné soudy by měly v každém individuálním případě zkoumat, zda dotyčný, u kterého se rozhoduje o jeho způsobilosti k právním úkonům, skutečně není schopen posoudit své jednání a jeho následky ve všech případech a životních situacích. Ústavní soud konkrétně obvinil obecné soudy z toho, že nezkoumají otázku, zda je subjekt schopen účastnit se voleb, pochopit jejich účel a vyjádřit svůj názor prostřednictvím odevzdání volebního hlasu. Pokud by byl takového jednání schopen, bylo by rozhodnutí o zbavení způsobilosti v rozporu s čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, s čl. 89 odst. 2 Ústavy a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Obecné soudy by primárně měly používat méně invazivní nástroje zasahující do lidských práv, takové nástroje, které neomezují jedince nad nutnou mez a které jim ponechávají možnost vykonávat svá základní práva, pokud jsou toho schopni. Především by tedy měly institut zbavení způsobilosti k právním úkonům používat jako poslední možnost (a nikoliv první) a osobu v její způsobilosti ku příkladu pouze omezit. Taková osoba by například mohla jít k volbám nebo hlasovat v referendu, ale nemohla by disponovat se svými peněžními prostředky, protože trpí hráčskou závislostí a není toho schopna.<sup>19</sup>

Stejná oprávnění jako občané vymezení v § 16 OZř mají a stejné podmínky musí splnit i osoby vlastníci na území obce nemovitost a cizinci mající v obci trvalé bydliště, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. Výše zmíněné osoby mají právo

- a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem
- b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem
- c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem
- d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce
- e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy
- f) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí

---

<sup>19</sup> viz nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 3102/08

být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů

g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Obce jakožto územně samosprávné jednotky s právní subjektivitou vznikly až změnou ústavního zákona v roce 1990. Obce vykonávají svou působnost v rámci svého území, které je od jiných obcí odděleno hranicí, tuto hranici nelze bez souhlasu obce měnit. Každá část území České republiky je součástí nějaké obce nebo vojenského újezdu. Obce na svém území vykonávají jak samosprávu, tak i státní správu v přenesené působnosti. V zákonem stanovených případech, či na základě veřejnoprávní smlouvy mohou obce vykonávat státní správu, přesahující jejich území, pro jinou obec, tzv. výkon pravomocí obcí s rozšířenou působností a pověřených obcí.

## **4. Zapojení občanů do chodu místní správy**

Jelikož podíl účasti občanů na místní státní správě můžeme v podstatě vyloučit, státní úřady obcí a krajů vykonávají svou činnost převážně prostřednictvím státních úředníků ve státní službě a s občanským prvkem se tu v zásadě nesetkáme a ani se s ním nepočítá, lze konstatovat, že oním primárním pojmem a východiskem mé práce bude pojednání o účasti občanů na místní samosprávě.

Platná právní úprava nejenže počítá se zastoupením občanů na územní samosprávě, ale přímo stanovuje jeho formu. Občané se podílejí převážně na samosprávě obce či kraje, ve kterém jsou hlášeni k trvalému pobytu nebo kde jim bylo uděleno čestné občanství, případně v místě, kde se nachází nemovitost v jejich vlastnictví. Podílet se na územní samosprávě může za obdobných podmínek také cizí státní příslušník, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána. Toto je přínosem nového zákona o obcích. Podporuje práva cizinců, kteří v obci vlastní nemovitost, aby mohly být uspokojeny jejich potřeby s vlastnickým právem související. Mohou vykonávat všechna oprávnění jako běžný občan.

### **4.1. Práva a povinnosti občana**

Občan České republiky starší 18 let, který má v obci trvalý pobyt, může především uplatňovat své aktivní volební právo a rozhodovat o volbě členů zastupitelstva, což je nejvyšší samosprávný orgán obce, a přiměřeně může svá práva uplatňovat i na úrovni krajů. Stejně tak se může občan podílet na samosprávě obce a kraje prostřednictvím realizace svého pasivního volebního práva, tedy může se nechat zvolit jako člen zastupitelstva. Toto zvolení mu dále umožňuje členství v dalších orgánech obce či kraje, které vykonávají samosprávu. Na členství v zastupitelstvu nezávislé je potom zapojení se do správy prostřednictvím výborů zastupitelstva, komisí rady, či zvláštních orgánů obcí a krajů.

Existují také různá veřejná sdružení soukromoprávního charakteru. Příkladem snahy o zapojení občanů do veřejného života je kupříkladu Místní agenda 21. Tento dokument byl přijat v roce 1992 na konferenci OSN o životním prostředí v Rio de Janeiru, má především ekologický charakter. Jde o projekt, který se snaží zapojit veřejnost do

ochrany životního prostředí, omezení negativních civilizačních jevů a zachování trvale udržitelného rozvoje. Tento strategický plán propojuje ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí. Na jeho vzniku a utváření spolupracuje veřejnost, a také proto jsou brány v úvahu konkrétní místní problémy. „Místní Agenda 21 je praktická aplikace principů základního dokumentu (Agendy 21) v místní (obecní, komunitní) praxi. Místní Agenda 21 představuje uskutečňování praktických lokálních projektů ve spolupráci co nejvíce zájmových skupin směřujících k trvale udržitelnému rozvoji a udržení kvality života na místní úrovni.“<sup>20</sup>

Jelikož orgány samosprávy vykonávají také úkoly v přenesené působnosti, zasahuje podíl občanské iniciativy také do místní státní správy vykonávané orgány obcí a krajů, čímž se zase vracíme k původní otázce, co spadá pod pojem „účast občanů na místní správě“. Znamená to tedy, že ačkoliv je míra účasti z velké většiny uplatňována v oblasti samosprávy územně samosprávných celků, může ovlivnit přeneseně i státní správu na místní úrovni.

## **4.2. Účast na zasedání zastupitelstva**

Občan se ale nemusí účastnit na místní správě pouze prostřednictvím členství v některém z orgánů obce nebo kraje. Může uplatnit své právo účasti na zasedání zastupitelstva, kde může v souladu s jednacím řádem zasahovat do jeho jednání. A to zejména tak, že klade členům zastupitelstva otázky k projednávaným záležitostem a vyjadřuje k nim svá stanoviska. Ta nejsou samozřejmě závazná a je na posouzení orgánu obce, zda názor vezme v úvahu. Proto, aby mohlo být toto právo uplatněno, je potřeba, aby zasedání bylo veřejné, což je zaručeno zákonem. Dále je nutné, aby byl občan informován o tom, kdy a kde bude zasedání probíhat a co je na pořadu zasedání. Toto právo je stávající právní úpravou výrazně posíleno, neboť minulá úprava právo zasahovat do jednání zastupitelstva veřejnosti neposkytovala. Dnes se mohou občané na zasedání zastupitelstev vyjadřovat k projednávaným záležitostem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva, který definuje pravidla, jakým způsobem bude toto právo uplatněno, možnost vyjádřit se ale v žádném případě nemůže odejmout. Toto právo je jako jediné přiznáno také čestným

---

<sup>20</sup> <http://ma21.cenia.cz/>

občanům. Například statutární město Olomouc určuje právo účasti veřejnosti na zasedání svého zastupitelstva v § 6 jednacího řádu takto:

### **§ 6 Pravidla pro vyjadřování veřejnosti na zasedání zastupitelstva**

1. *Své stanovisko k záležitosti projednávané v souladu se schváleným programem zasedání mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat:*

- *občané města Olomouce, kteří dosáhli věku 18 let*
- *fyzické osoby, které dosáhly věku 18 a vlastní na území města nemovitost*
- *fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a jsou cizími státními občany s trvalým pobytem na území města*  
*(dále jen „občané“)*

2. *Občané se do diskuze přihlašují:*

- *před zahájením jednání a v jeho průběhu před zahájením projednání předmětného bodu písemně u přítomného pracovníka magistrátu města (označené pracoviště v objektu zasedání) vyplněním přihlašovacího formuláře obsaženého v příloze č. 1 jednacího řádu*
- *zvednutím ruky v průběhu diskuse k předmětnému bodu jednání*

3. *V úvodu svého diskusního příspěvku se občan, který se nepřihlásil písemně, představí a prohlásí, že je:*

- *občanem města Olomouce, který dosáhl věku 18 let*
- *fyzickou osobou, která dosáhla věku 18 a vlastní na území města nemovitost*
- *fyzickou osobou, která dosáhla věku 18 let a je cizím státním občanem s trvalým pobytem na území města Olomouce*

*Každý občan může vystoupit k témuž bodu maximálně dvakrát, neodhlasuje-li zastupitelstvo, že může vystoupit vícekrát. Délka příspěvků je stanovena na 5 minut, o případné změně délky vystoupení rozhodne zastupitelstvo hlasováním.*

4. *Předsedající vyzývá občany k diskusi v pořadí, v jakém se do diskuse přihlásili. Písemně přihlášení občané vystupují nejdříve.*

5. *Vystoupení musí probíhat v jazyce srozumitelném všem členům zastupitelstva nebo musí vystupující zajistit tlumočení.<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> JŘ ZMO č. 2/2007

### **4.3. Další způsoby iniciativy - návrhy, referenda, petice, žádosti o projednání**

Dalším právem, které je občanům zaručeno Ústavou a jehož prostřednictvím může zasahovat do chodu místní samosprávy, je právo hlasovat v místním referendu. Platná právní úprava počítá s pořádáním referenda o slučování či rozdělování obcí. Je však možné konat jej i v jiných otázkách spadajících do samostatné působnosti obce. Oprávněný občan může podat návrh na konání místního referenda, který musí podložit příslušným počtem podpisů osob, které podporují daný návrh. Počet podpisů závisí na počtu obyvatel obce.

Občané navíc mohou podávat orgánům obce či kraje návrhy na řešení různých problémů při výkonu samosprávy, a to jak ústně, tak písemně. Od návrhů je nutné odlišit petice, jejichž prostřednictvím se taktéž občané podílejí na tvorbě samosprávy. Právo podávat orgánům samosprávy petice je rovněž ústavně zaručeno, konkrétní náležitosti petice pak nalezneme v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. V tomto zákoně také nalezneme definici pojmu petice: je to návrh nebo stížnost ve věci veřejného nebo jiného společného zájmu, s podpisy více občanů, kdy pro sestavování petice lze ustanovit petiční výbor.

Právo požadovat projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce občan sám o sobě nemá, je na vůli orgánu obce, zda se návrhem bude zabývat či nikoli. Ke změně dochází v případě, kdy podá návrh kvalifikovaná část občanů, v tom případě zákon stanoví povinnost zabývat se danou záležitostí.

Je vhodné se zmínit o tom, že občané vůči své obci nemají jen práva, ale i povinnosti. Tyto povinnosti nevyplývají jen ze zákona o obecním zřízení, ale i ze zvláštních předpisů. Například podle zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích je občan povinen zaplatit obci poplatek za psa nebo poplatek za svoz, třídění a odstraňování komunálního odpadu. §10 OZř vypočítává poměrně obsáhle, v jakých případech jsou obce oprávněny prostřednictvím obecně závazné vyhlášky určovat povinnosti svých občanů tak, aby nedošlo neoprávněně k nepřiměřenému zásahu do osobní sféry osob. Obce zabezpečují především ochranu veřejného pořádku, vymezují kupříkladu pravidla pro pořádání sportovních, kulturních a jiných akcí, vytyčují výlučná místa, na kterých je povoleno vykonávat určitý druh činností, a místa, na kterých jsou určité aktivity zakázány, zajišťují pořádek na ulicích a veřejných prostranstvích, vydávají obecně závazné vyhlášky pro ochranu životního prostředí atd.



## 5. Orgány obce

Dalo by se říci, že možným způsobem účasti občana na správě obce je kandidatura a následné zvolení zastupitelem obce. Kandidát voleb přece získá mandát, který obnáší široká oprávnění řídit a zasahovat do chodu obce, a to je to nejintenzivnější zapojení, které si v demokratickém státě lze představit. Prakticky tomu tak je. Platným zvolením ve volbách do zastupitelstva obce ale dojde k tomu, že se z „obyčejného“ občana obce, který se ve volbách zaregistroval jako kandidát, stane veřejný činitel. Pak už tedy nehovoříme o účasti občana na místní správě, ale o přímém výkonu samosprávy prostřednictvím k tomu určených orgánů. Běžný občan pak má práva kontrolovat činnost jím zvolených instancí, být informován o jejich činnosti, žádat vysvětlení, podávat námitky a stížnosti, účastnit se jejich zasedání. Pro náležitý výkon občanských práv je nezbytné znát principy, na kterých fungují jednotlivé orgány obecní samosprávy, a proto jsem se rozhodla podat v mé práci základní informace o jednotlivých orgánech územních samosprávných celků.

### 5.1. Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je vrcholným orgánem samosprávného celku, od kterého odvozuji svou působnost další obecní orgány jako je rada obce, starosta obce, obecní úřad a případně další zvláštní orgány, což jsou speciální komise zřízené ad hoc v případě potřeby, například povodňová komise nebo přestupková komise. Právní úpravu zastupitelstva obsahuje OZř. Zastupitelé jsou zvoleni (jak vyplývá z Ústavy čl. 102) ve všeobecných, rovných, přímých a tajných obecních volbách z kandidátů, kteří se do těchto voleb zaregistrovali. Kandidátem musí být osoba, která v den voleb splňuje předepsané podmínky, jednou z nich je i bydliště v obci, ve které kandiduje. Tato podmínka je důležitá proto, aby zvolený kandidát mohl řádně vykonávat svou funkci s ohledem na jeho dobrou znalost prostředí a jeho specifik. Také je touto podmínkou splněna zásada decentralizace, část pravomocí je přenesena na orgán, resp. jeho členy mimo řídicí centrum, který se naopak nachází v centru dění, o kterém má rozhodovat.

Počet zastupitelů se odvíjí od počtu obyvatel (k 1. 1. volebního roku), velikosti územního obvodu a úkolů, které mají být v následujícím volebním období vyřešeny<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, 2. díl, Linde Praha a. s., 2003

Přesný počet členů zastupitelstva, kteří mají být zvoleni ve volbách, určuje stávající zastupitelský sbor. Zpravidla zůstane zachován stejný počet členů. Dojde - li ke sloučení nebo rozdělení obcí, určí nový počet zastupitelů Ministerstvo vnitra (§ 68 odst. 5 OZř). V obcích je zákonem stanovený počet zastupitelů v určitém rozmezí podle počtu obyvatel.

- Obec do 500 obyvatel má 5 – 15 zastupitelů,
- v obci s 500 - 3 000 obyvateli je zastupitelů 7 - 15,
- obec, městys, resp. město s 3000 - 10 000 obyvateli má 11 - 25 zastupitelů,
- město s 10 000 - 50 000 obyvateli má 15 - 35 zastupitelů,
- město s 50 000 - 150 000 obyvateli řídí 25- 45 zastupitelů,
- města nad 150 000 obyvatel mají zastupitelstva o 35- 55 členech.

Přesný počet volených členů zastupitelstva se zveřejní na úřední desce obecního úřadu a také způsobem v místě obvyklém, například v obecním zpravodaji.

Zastupitelstva zřizují výbory. Vždy obligatorně zřizují finanční a kontrolní výbor a v případě, že v obci žije 15% občanů hlásících se k jiné (ale společné) národnosti než české, pak i výbor pro národnostní menšiny. Jejich členové jsou zastupitelé nebo jiné osoby s potřebnou kvalifikací, předsedové výborů jsou vždy členy zastupitelstva, ale předsedou finančního a kontrolního výboru nemůže být starosta, primátor, hejtman, místostarosta, náměstek primátora nebo hejtmána, tajemník, ředitel Magistrátu, krajský ředitel a účetní obce.

Členové zastupitelstva jsou vykonavatelé veřejné funkce, mají spoustu práv a povinností (účastní se zasedání zastupitelstva, rady, výborů, komisí atd.), aby je mohli řádně plnit, existuje institut dlouhodobého uvolnění ze zaměstnání. Funkcionář se soustředí na plnění úkolů zastupitele, za což je mu poskytována odměna místo platu a po skončení funkčního období je mu umožněno vrátit se zpět do svého zaměstnání. Funkci lze vykonávat také vedle zaměstnání, ale je nutno řídit se pravidly o neslučitelnosti funkcí (viz zákon o střetu zájmů, ZVZO).

„Člen zastupitelstva může být zvolen do rady a jiných orgánů zastupitelstva, může předkládat návrhy, vznášet dotazy, připomínky a dávat podněty všem příslušným orgánům i jejich radě a jejím členům, vedoucím organizací a zařízení, které založila nebo řídí obec a požadovat informace od pracovníků podřízených úřadů související s výkonem jeho funkce. Odpověď musí obdržet bezodkladně, není-li to možné, do 30 dnů.“<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, 2. díl, Linde Praha a. s., 2003

## 5.2. Rada obce

Rada je volena a odvolávána zastupitelstvem, je to výkonný orgán obce činný v samostatné působnosti. Podle § 99 OZř je to kolegiální orgán, který tvoří starosta, místostarosta a další zvolení zastupitelé, jejichž počet musí být lichý. Rada má minimálně 5 a maximálně 11 členů, musí jich být vždy méně než 1/3 zastupitelstva, v obcích, které mají méně než 15 zastupitelů se rada nevolí a její funkci zastává starosta obce. Rada vytváří komise jako své iniciativní a kontrolní orgány, jejich členové jsou zastupitelé a další občané. Tyto komise vykonávají činnost jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Podle toho se odpovídají buď radě (samostatná působnost), nebo nadřízenému správnímu orgánu (přenesená působnost). Rada v jediném případě vykonává i přenesenou působnost - vydává nařízení.

Rada má řadu oprávnění a plní spoustu úkolů v samostatné působnosti obce (viz § 102 OZř). Hospodaří s obecním majetkem podle schváleného rozpočtu, plní úkoly zřizovatele nebo zakladatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám, které zřídila, rozděluje pravomoci v obecním úřadu, zřizuje a zrušuje odbory a oddělení v obecním úřadu, zřizuje a zrušuje komise rady obce, ukládá pokuty, stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a další.

## 5.3. Starosta obce

Starosta je další funkcí vykonávanou v samostatné působnosti obce. Je volen zastupitelstvem obce z řad jeho členů. Starosta musí být vždy občanem České republiky, stejně jako místostarosta, který starostu zastupuje, na rozdíl od ostatních členů zastupitelstva. Ve vnějších vztazích vystupuje jako zástupce obce, podepisuje právní předpisy obce, jmenuje tajemníka obecního úřadu se souhlasem ředitele krajského úřadu, v případě, že v obci tajemník zřízen není, zodpovídá za výkon přenesené působnosti sám starosta. Mezi jeho další významné aktivity patří povinnost informovat veřejnost o činnosti obce, plní úkoly zaměstnavatele a statutárního orgánu v organizacích zřízených obcí. Starosta také svolává a řídí zasedání zastupitelstva. Starosta je osoba, která je hlavním představitelem obce, vystupuje za obec ve vnějších vztazích, přijímá podněty, řeší

sousedské spory, iniciuje nová řešení, měl by být morální ikonou obce a projevovat maximální zájem o blaho svých občanů.

#### **5.4. Obecní úřad**

Obecní úřad je především správním úřadem vykonávajícím činnosti v přenesené působnosti obce, ale v zákonem stanovených případech, přesněji v případech, kdy mu zastupitelstvo nebo rada obce uložily něco vykonat, může jednat i v samostatné působnosti. Obecní úřad je obsazen starostou, místostarostou, tajemníkem a dalšími zaměstnanci. V obecním úřadu mohou být zřízeny oddělení a odbory.

#### **5.5. Další orgány obce**

Zastupitelstvo a rada obce mohou zřizovat výbory a komise, které plní funkci orgánů těchto institucí. Komise rady obce může plnit funkci poradního sboru, ale může se stát i skutečným orgánem obce, pokud jí bude svěřeno plnění úkolů v přenesené působnosti. Pověřit ji takto může starosta obce se svolením ředitele krajského úřadu.

Speciálním orgánem obce je obecní policie, která musí být zřízena obecně závaznou vyhláškou. Obecní policie se řídí podle zákona ČNR č. 553/1991 Sb.

## 6. Volby do obecních zastupitelstev

Právo všech občanů bez rozdílu podílet se na vládě a správě veřejného života prostřednictvím svobodně volených zástupců je jako jedno ze základních občanských a politických práv zakotveno řadou dokumentů mezinárodního charakteru, upravuje je např. Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Dodatkový protokol Evropské úmluvy č. 1, Úmluva o politických právech žen. Svobodné demokratické volby se realizují podle principů a pravidel v těchto dokumentech vymezených, volby se konají na základě všeobecného a rovného, tajného a přímého hlasovacího práva, v rozumných intervalech a nefalšovaně, to znamená, že je umožněna konkurence politických stran, přičemž je nutné ponechat možnost výběru alespoň ze dvou kandidátů a žádný z nich nemůže být jakýmkoli způsobem zvýhodněn, či znevýhodněn. Kromě toho je nutné vytvořit a zachovat kontrolu voleb prostřednictvím nezávislých soudů.

Základní občanské právo podílet se na správě věcí veřejných je v národním měřítku zaručeno Listinou v čl. 21 odst. 3. V obecném měřítku je chápáno jako „možnost spolurozhodovat, konzultovat, vyjadřovat se“. Speciálně je potom pojímáno jako právo volební, je to tedy soubor ústavně zaručených práv, „vytvářejících občanský základ přímé a nepřímé demokracie v České republice, a tudíž i individuální legitimitu veřejné moci.“<sup>24</sup>

Volby se objevují v různých oblastech společenského života, podle toho rozeznáváme typově volby parlamentní, volby prezidenta republiky, volby do místních zastupitelstev, do obecních rad, volby starostů, volby v rámci politických stran, občanských sdružení, obchodních společností, volby církevní atd.

„Volby jsou časově a místně sladěny, v základních otázkách právně upravený proces ustavování do reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů. Ustavování probíhá na základě výběru z více pozitivních možností, po splnění předem stanovených a v demokratickém státě dostupných požadavků na straně uchazečů o funkci, osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být vyloučeni jen v rozumně odůvodněných případech.“<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> KLÍMA K. *Ústavní právo*, 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006

<sup>25</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky I- Základní pojmy a instituty*, Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita ; Doplněk, 2003

## 6.1. Prameny volebního práva, vývoj právní úpravy

Ústavně dané právo občanů podílet se na samosprávě své obce prostřednictvím voleb je svým způsobem nejvýznamnější a také nejtypičtější forma zapojení občana do veřejné správy. Volby do zastupitelstva obcí upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále ZVZO), který vychází z čl. 102 Ústavy a dále ji rozvíjí.

Původně byla problematika komunálních voleb upravována zákonem č. 152/1994 Sb. shodného názvu - o volbách do zastupitelstev obcí. Tato norma byla několikrát změněna, mimo jiné i zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a jeho následujícími novelizacemi, který se zabývá obdobnou problematikou voleb a upravuje množství stejných institutů. Úprava se však přesto při všeobecných volbách v roce 1994 a 1998 ukázala nepřesnou, neúplnou a zastaralou. Výše zmiňovaný zákon o volbách do Parlamentu ČR byl novelizován zákonem č. 204/2000 Sb. a společně se zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů uzákonil novou úpravu volebních orgánů jako vykonavatelů státní správy.

Poslední volební zákon byl novelizován v roce 2001, kdy byl 6. 12. 2001 vyhlášen nový zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, který nahrazuje stávající právní úpravu a shodně s dalšími výše zmíněnými zákony o volbách upravuje ve své první části organizaci a průběh voleb tak, aby vyhovovala současným potřebám, přičemž konání voleb zjednodušuje za současného zachování kontroly prostřednictvím soudu. Části druhá až pátá tohoto zákona jsou zrušující a pozměňovací ustanovení k zákonům č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, č. 152/1994 Sb., ZVZO, č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech.

Oproti původní úpravě se zužuje počet druhů volebních komisí pouze na okrskovou volební komisi a Státní volební komisi, která se bude zabývat organizačně technickým zajištěním voleb na centrální úrovni. Právní úprava Státní volební komise je obsažena v zákoně č. 130/2000 Sb., činnost okrskové volební komise upravuje ZVZO.

Stávající právní úprava již zpracovává směrnici Rady Evropské unie 94/80/EC, ze dne 10. 12. 1994, o aktivním a pasivním volebním právu občanů Unie v komunálních volbách, kteří sídlí v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, kterou doplňuje směrnice Rady Evropské unie 96/30/ES, ze dne 13. 5. 1996. V § 4 ZVZO je nově přiznáno právo volit a být volen i osobě, která není státním občanem ČR, za splnění dalších

podmínek stejných pro vlastní občany i cizince a s požadavkem reciprocity mezi státy smlouvy.

Jednou z uvažovaných variant, jak do budoucna vylepšit právní úpravu týkající se této oblasti, bylo vytvoření tzv. volebního kodexu, jak to naznačuje i důvodová zpráva k ZVZO, která by komplexně upravovala problematiku voleb v jednom dokumentu a nahradila by 3 stávající právní normy. Tato snaha doposud nebyla realizována.

Volební proces můžeme rozložit do 3 stádií - přípravné stadium, stadium hlasování, stadium zjišťování volebních výsledků a jejich vyhlášení.

## **6.2. Příprava voleb - volební obvody a okrsky, volební seznamy**

Přípravné stadium je zahájeno vyhlášením voleb. Lhůty pro vyhlášení jsou stanoveny zákonem a jsou velmi dlouhé, což by mělo zajistit spravedlivý boj o mandáty. Vládnoucí strana nemůže libovolně vyhlásit volby v době, kdy má např. silnou pozici mezi voliči, a byla by tedy větší pravděpodobnost volebního úspěchu. Dlouhý časový úsek od vyhlášení do zahájení voleb umožňuje kandidátům kvalitně se připravit na volební klání, vést propracovanou volební kampaň a získat nové hlasy pro svou stranu. Má to význam i z technických a organizačních důvodů, protože příprava voleb je velmi náročná. Po vyhlášení voleb je podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách zakázáno pozastavit činnost volebních stran, rozpustit volební stranu nebo vyhlásit konkurz na majetek politické strany.

Z hlediska organizace voleb je praktické rozdělit území, na kterém volby probíhají, do vymezených úseků. U obcí jsou vytvářeny volební obvody a tvoří je zpravidla celé území obce. Je ale možné rozdělit obec do více volebních obvodů, kdy v každém z takto vytvořených obvodů se volí

- alespoň 5 mandátů v obcích s méně než 10 tisíci obyvateli,
- 7 mandátů v obcích do 50 tisíc obyvatel a
- 9 mandátů u obcí nad 50 tisíc obyvatel.

Kromě toho se vytváří stálé volební okrsky, které zahrnují asi 1 000 voličů a jsou stejné pro všechny typy voleb. Každý volební okrsek má určenu volební místnost, která musí splňovat náležitosti podle ZVZO, aby byla zachována zákonnost voleb (tajnost hlasování), důstojnost voleb a jejich hladký průběh. Volební okrsky se mohou měnit, jen dojde-li ke

zvýšení nebo snížení počtu voličů o jednu třetinu, dojde-li ke změně hranic obce v místě, které je osídleno, dojde-li ke změně městských obvodů nebo částí, je-li nesoulad mezi hranicemi volebních okrsků a volebních obvodů, a to pouze mimo období od vyhlášení voleb do vyhlášení výsledků voleb.

Za účelem evidence voličů, k usnadnění volebního průběhu a pro ulehčení práce volební komise byly vytvořeny seznamy voličů. Tyto seznamy jsou stálé, společné pro všechny volby a musí se každý rok aktualizovat z úřední povinnosti (to neplatí pro volby do Evropského parlamentu, pro které je sestavován vždy nový seznam). Zápis v tomto seznamu opravňuje voliče účastnit se hlasování a odevzdat volební hlas v okrsku, v jehož seznamu je zapsán. Existují seznamy stálé a jejich dodatky (ty se používají v obecních volbách) a seznamy samostatné a zvláštní (vedené úřady v zahraničí). Do stálého seznamu je občan zapsán ex offio podle místa trvalého pobytu a do dodatků se zapisuje na svou žádost volič, který není občanem ČR a chce se účastnit voleb do obecních zastupitelstev. Po kontrole správnosti a úplnosti seznamů dojde k jejich uzavření (dva dny před volbami) a výpis z nich je předán okrskovým volebním komisím, které do něj v den voleb mohou dopsat ty osoby, které prokážou právo volit v daném okrsku.

### **6.3. Volební kampaň**

Volební kampaň jako politický prostředek podpory svých kandidátů právní řád neupravuje, snaha o získání sympatií mezi občany je proto tvořena poměrně pestrou škálou úkonů - volební strany prostřednictvím reklamy, propagace volebního programu, slibů lepší budoucnosti, pomluvy svých soupeřů, vylepování plakátů, pořádání mítinků či nabízení občerstvení získávají převahu nad svým soupeřem. Protože politické strany jsou subjekty práva soukromého, a nikoliv veřejného, mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Především by však mělo jít o „komunikaci mezi kandidujícími subjekty navzájem a mezi stranami a voliči.“<sup>26</sup> Ústavní rámec volební kampaně vytváří základní práva, zakotvená v Listině, především čl. 17, zakotvující právo svobodného projevu a právo na informace, čl. 19 a 20, zaručující právo svobodně se shromažďovat a sdružovat nebo čl. 22, vymezující zásady konkurence a pluralitní demokracie. Vzhledem k neexistenci komplexní právní úpravy (s problematikou voleb sice souvisí množství

---

<sup>26</sup> MOLEK P., ŠIMÍČEK V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006



předpisů, ale ty upravují pouze jednotlivé prostředky a instituty volební agitace, např. zákony o politických stranách, tiskový zákon), není určen ani termín zahájení volební kampaně, za její vznik lze proto považovat již moment vyhlášení voleb minulých, „protože veškeré aktivity politických stran během volebního období by měly být voliči bedlivě vnímány a měly by se projevit na volebních výsledcích.“<sup>27</sup> Volební kampaň nabírá na intenzitě okamžikem vyhlášení voleb, nejpozději 90 dnů před jejich konáním, a stupňuje se až do doby těsně před volbami, kdy by volební snažení mělo zeslabit, v den voleb je pak zakázána volební agitace úplně. Tři dny před volbami nesmí být zveřejňovány výsledky předvolebních výzkumů vzhledem k tomu, že byl prokázán jejich bezprostřední vliv na voliče. Po zahájení voleb dle ustanovení § 30 odst. 3 ZVZO, není povolena propagace kandidátů uvnitř a v bezprostřední blízkosti volební místnosti.

Touto problematikou se zabýval Krajský soud v Hradci Králové, kterému byl doručen návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce, protože byla údajně podle navrhovatele (voliče této obce) prováděna po zahájení voleb v bezprostředním okolí volební místnosti volební agitace a propagace. Návrh na neplatnost voleb byl podán v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 ZVZO, ve kterém je umožněno namítat neplatnost voleb z důvodu porušení tohoto zákona, které by mohlo ovlivnit výsledek voleb. Navrhovatel byl přesvědčen, že starosta obce zneužil svého postavení a po zahájení voleb prostřednictvím hlášení místního rozhlasu, ve kterém poukazoval na úspěchy minulého zastupitelstva a děkoval mu za úspěchy, ovlivňoval voličskou agendu a nabádal občany k volbě jedné ze dvou volebních stran. ZVZO v § 30 odst. 3, přitom zakazuje provádění volební kampaně v den a v místě voleb. Vzhledem k tomu, že nebylo možné doložit doslovné znění projevu, který pronesl pan starosta ve volební den, dospěl soud na základě tvrzení stran a předložených důkazů k závěru, že takovéto jednání není možné podřadit pod termín volební agitace, ale jde spíše o projev „patřící do kategorie občanské etikety“. Starosta v hlášení děkoval končícímu zastupitelstvu (které znovu kandidovalo) za odvedenou práci. Nedošlo tedy k porušení § 30 odst. 3. Dále soud nedošel k závěru, že by zmíněné hlášení mělo vliv na výsledek voleb, a projevil názor, že úsudek voličů v takovýchto menších obcích je formován dlouhodobými, bezprostředními zkušenostmi s dotyčným kandidátem, které občan získává v průběhu celého volebního období, a proto jej takovéto jednání ve svém rozhodnutí již nemůže ovlivnit a nemůže být tímto způsobem změněn výsledek voleb. V odůvodnění svého rozhodnutí se soud vyjádřil,

---

<sup>27</sup> MOLEK P., ŠIMÍČEK V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006

že „případné porušení zákazu volební agitace a propagace pro volební strany dle § 30 odst. 3 ZVZO, není ještě samo o sobě důvodem k rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce. K tomu je třeba porušení takové intenzity, které by mohlo ovlivnit výsledky voleb.“<sup>28</sup>

#### **6.4. Obecná ustanovení, základní zásady voleb**

ZVZO v jednotlivých hlavách první části upravuje principy, podle kterých volby do zastupitelstev obcí probíhají, průběh voleb a vymezuje jednotlivé pojmy a instituty - právo volit, být volen, podrobně pojednává o jednotlivých volebních orgánech, rozebírá kandidátní listiny a hlasovací lístky, jejich registraci, vzdání se a odvolání kandidatury, způsob, jakým probíhá hlasování, rozdělení území na volební obvody a okrsky, zásady hlasování, voliče a potřebu jejich informovanosti, zjišťování výsledků voleb a posuzování jejich platnosti včetně vyhlášení výsledků voleb, případné dodatečné a opakované volby, vznik a zánik mandátu a přezkum voleb. V části druhé až páté ZVZO jsou upraveny změny právních předpisů související s tímto zákonem, v části šesté účinnost. Součástí zákona je i příloha upravující počty podpisů na peticích, které je nutno doložit ke kandidátní listině nezávislých kandidátů a sdružení kandidátů podle počtu obyvatel volebního obvodu.

V § 1 až 3 ZVZO rozvíjí zmiňované články Ústavy, stanovuje věcnou působnost zákona, základní principy volebního práva a určuje lhůty pro konání voleb. Volby se konají ve lhůtě 30 dnů před koncem čtyřletého funkčního období a mohou proběhnout nejpozději poslední den funkčního období stávajícího zastupitelstva, jak stanovuje Ústava.

Zásada všeobecného volebního práva zaručuje právo volit všem bez ohledu na jejich rasu, národnost, vyznání, postavení, povolání či pohlaví. Všichni mají za splnění stejných podmínek stejná práva. Zásada rovnosti znamená, že každý hlas má stejnou sílu a ke zvolení každého kandidáta je potřeba stejný počet hlasů. Princip přímosti spočívá v tom, že právo je třeba uplatnit přímo, bez zástupce. Princip tajnosti charakterizuje právo volit tak, aby nikdo neměl možnost zjistit zvoleného kandidáta, a v praxi je uplatňován především prostřednictvím zástěny, zvláštního prostoru umožňujícího úpravu volebních lístků bez přítomnosti jiných lidí, dále neoznačené úřední obálky a zapečetěné volební schránky. Tato zásada je prolomena ve prospěch zdravotně a tělesně postižených osob,

---

<sup>28</sup> srovnej rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č. 30Ca 188/2002- 25

kteřé by v mnoha případech nemohly své právo bez pomoci jiné osoby vůbec uplatnit. Těmto je tedy umožněno zvolit si svého zmocněnce, který za ně upraví volební lístek a odhlasuje.

## 6.5. Vyhlášení voleb

Volby do zastupitelstev obcí vyhlašuje prezident republiky 90 dnů před zahájením voleb, toto vyhlášení se uveřejňuje ve Sbírce zákonů, aby byla splněna povinnost zajistit informovanost subjektů. Tato pravomoc prezidenta je vymezena v souladu s článkem 63 odst. 2 Ústavy. Aby bylo vyhlášení platné, je nutná kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Zvolená lhůta je pro všechny druhy voleb stejná a byla shledána jako dostatečná pro přípravu volebního procesu.

Volby se konají ve dvou dnech, první den, v pátek, jsou volby zahájeny ve 14 hodin poté, co předseda okrskové komise zkontroluje, zda je volební místnost vybavena volební schránkou, přenosnou volební schránkou, dostatečným množstvím hlasovacích lístků a úředních obálek, výpisy ze seznamu voličů a ZVZO k nahlédnutí pro voliče, zvláštními prostory určenými k úpravě volebních lístků, vzorem hlasovacího lístku a případnými prohlášeními o vzdání se kandidatury vyvěšenými na viditelném místě, státní vlajkou a státním znakem. Předseda okrskové volební komise zapečetí volební schránky a prohlásí volby za zahájené. Volby pokračují až do 22. hodiny a v sobotu od 8 do 14 hodin, kdy se po odvolení všech přítomných voličů volební místnost uzavře.

Proč se volby konají vždy ve stejné dny a hodiny? Důvodem není pouze fakt, že jsou tyto termíny zakotveny přímo v zákoně. Vzhledem ke zkušenostem s mnohonásobně slabší volební účastí v roce 2000, kdy byla za den voleb zvolena neděle, bylo rozhodnuto vrátit se zpět k osvědčenému termínu pátek - sobota, který je u občanů již zafixován jako volební termín a který počítá s tím, že čeští občané se nehodlají kvůli svému právu a svým způsobem i povinnosti (vůči společnosti, vůči sobě a své rodině) nikterak omezovat a rušit či zkracovat oblíbené víkendy mimo bydliště kvůli volbám. Vybraný termín jim umožňuje odvolit v pátek po pracovní době nebo cestou na chatu. Počítá se i s lidmi, kteří jsou v pátek příliš unaveni prací, a proto je pro ně ponechána možnost odevzdat svůj hlas až

v sobotu, ačkoliv je za den voleb (z důvodu přesného vymezení lhůt, například konce mandátu zastupitelstva) považován podle zákona první den voleb, tedy pátek.<sup>29</sup>

## **6.6. Aktivní a pasivní volební právo, problematika neslučitelnosti funkcí**

Aktivní volební právo, tedy právo dát hlas ve volbách do zastupitelstva obce, má podle § 4 ZVZO ten, kdo je státním občanem České republiky nebo státním občanem jiného státu, kterému právo volit přiznává mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, a současně alespoň v druhý den voleb dosáhl věku 18 let (pro právo volit není určující nabytí zletilosti např. sňatkem) a je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v této obci, městě nebo hlavním městě Praze. Přihlášení k trvalému pobytu v obci se řídí podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel. Právo volit je tedy dáno vedle českých státních občanů i cizincům, čímž je posílena jejich pozice při uplatňování svých práv, zejména ochraně majetkových práv.

V zákoně jsou také uvedeny překážky ve výkonu volebního práva

- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody
- zbavení způsobilosti k právním úkonům
- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu
- služba vojáka z povolání v zahraničí.

Pasivní volební právo je právo být zvolen zastupitelem obce, města, městské části či obvodu. Členem zastupitelstva obce může být zvolen každý, kdo splňuje podmínky být voličem podle § 4, přičemž omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a vojenská služba v zahraničí kandidaturu nevyklučují, neboť po odpadnutí překážky, která dotyčnému brání v osobní účasti na volbách a je dočasného charakteru, je možné aktivně se účastnit zasedání zastupitelstva a řádně vykonávat svou funkci.

§ 5 odst. 2 ZVZO pojednává o neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva s jinou funkcí. Funkce zastupitele je neslučitelná s funkcí zaměstnance obecního úřadu, pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu pokud zaměstnanec vykonává přímo státní správu v působnosti obce, nebo byl do funkce tajemníka nebo vedoucího odboru obecního úřadu jmenován starostou. Funkce člena zastupitelstva tedy není neslučitelná s výkonem jakéhokoliv pracovního poměru, ale jen toho, který je funkcí.

---

<sup>29</sup> důvodová zpráva k z. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

Pokud tedy osoba vykonává funkci, která spočívá ve výkonu pracovních činností v samostatné působnosti obce, může být současně členem zastupitelstva. Nejprve je tedy nutno zkoumat zařazení do výše jmenovaných úřadů a následně se zkoumá, zda dotyčný vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti obce, nebo byl na svůj post jmenován starostou, hejtmanem nebo radou obce či kraje. Formulace tohoto ustanovení podle mého názoru není vhodně zvolena, protože v praxi působí laikům značné problémy posoudit, které zaměstnání je a které není slučitelné s veřejnou funkcí, je poměrně složité vymezit pojem výkon státní správy a posoudit, který zaměstnanec obce je funkcionářem a který už ne. O nejasnosti této problematiky mezi veřejnými činiteli zvláště menších obcí svědčí judikatura nebo řada otázek na toto téma určených svazu obcí.

Problematikou neslučitelnosti funkcí veřejných činitelů se zabývá náleží Ústavního soudu III. ÚS 361/05, ze dne 24. listopadu 2005. Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti, která mu byla doručena 14. července 2005, ve které se stěžovatel domáhal zrušení usnesení zastupitelstva obce Krásno, jímž došlo k zániku jeho mandátu jako člena zastupitelstva z důvodu neslučitelnosti funkce s postem vedoucího organizační složky obce s názvem „Obecní správa lesů obce Krásno“, a současně zrušení usnesení Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zmiňované usnesení zastupitelstva potvrzeno. K zániku funkce došlo postupem podle § 55 odst. 3 písm. c) ZVZO.<sup>30</sup> Stěžovatel vytýkal porušení ústavně zaručeného práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 LZPS). K zániku mandátu stěžovatele došlo na základě tehdy účinného ustanovení § 5 odst. 5 ZVZO, podle kterého „funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo části je neslučitelná s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace obce, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce a strážníka obecní policie, pokud byly tyto funkce zřízeny dotyčným zastupitelstvem“. Toto ustanovení bylo do ZVZO přidáno zákonem č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), tedy v době, kdy stěžovatel již třetím rokem, po řádném zvolení v obecních volbách, náležitě a poctivě vykonával své povinnosti na postu zastupitele obce. Stěžovatel se ústavní stížností domáhal i zrušení tohoto ustanovení. Vzhledem k tomu, že, bylo ustanovení § 5 odst. 5 ZVZO jiným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, dne

---

<sup>30</sup> zastupitelstvo na nejbližším zasedání prohlásí, že došlo k zániku mandátu člena obce

22. 6. 2005 zrušeno pro porušení legislativní procedury při schvalování tohoto zákona, dospěl soud v neveřejném jednání k následujícímu řešení:

1. Ústavní soud odmítl návrh na zrušení ustanovení § 5 odst. 5 ZVZO pro rozpor s ústavním pořádkem, jelikož soud v téže věci již jednou rozhodoval a napadené rozhodnutí zrušil nálezem sp. zn. Pl. ÚS 13/05. ÚS nemůže dvakrát projednávat tutéž záležitost.
2. Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a obě napadené usnesení zrušil. Vzhledem k tomu, že usnesení o zbavení funkce stěžovatele v zastupitelstvu obce bylo vydáno jen na základě zmíněného § 5 odst. 5 ZVZO, a ten byl zrušen, nebyl pro vydání rozhodnutí žádný důvod a usnesení zastupitelstva obce, stejně jako následné usnesení krajského soudu v Plzni se dostalo do „rozporu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny, jakož i s článkem 21 odst. 4 Listiny, podle kterého mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“<sup>31</sup>

Je otázkou, zda by Ústavní soud ustanovení § 5 odst. 5 a na jeho základě vydaná usnesení zrušil jako protiústavní, kdyby nebylo zrušeno z důvodu porušení postupu při vydávání zákonů nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 13/05. Právní názor ÚS vyjádřený k otázce neslučitelnosti funkcí mohl přispět k lepší orientaci v této otázce. Každopádně napadené ustanovení není součástí platného zákona č. 491/2001 Sb (ZVZO).

Stěžovatelem v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 byla skupina senátorů, která napadala postup, kterým byl schválen zákon č. 96/2005 Sb. Jelikož tento předpis měl provést změny v zákonech č. 491/2001 Sb. (ZVZO) a č. 130/2000 Sb. (ZVZK), měl být podle stěžovatele použit přísnější postup pro schvalování volebního zákona, u kterého je potřeba pro jeho přijetí výslovný souhlas obou komor parlamentu. Tento názor neměla poslanecká sněmovna, která výše zmiňované zákony brala za běžné, a proto poté, co se horní komora parlamentu ve stanovené lhůtě nevyjádřila k návrhu zákona (což senát chápal jako zamítnutí návrhu), přijala zákon sama a zaslala jej k ratifikaci prezidentu republiky.

Ústavní soud se tedy zabýval pojmem „volební zákon“, který obsahuje článek 40 Ústavy.

Čl. 40: K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

ÚS dospěl k závěru, že tento článek Ústavy má sloužit jak k ochraně volebních zákonů do Parlamentu, tak zákonů o volbách do orgánů samosprávných celků, protože „svobodné volby jsou podmínkou sine qua non

---

<sup>31</sup> viz III. ÚS 361/05

demokratického státu. Při správě věcí veřejných nelze tuto podmínku omezovat pouze na kreaci moci zákonodárné, tedy na volbu poslanců a senátorů, nýbrž jest jí nutno vztahovat i na volbu členů zastupitelstev, jimiž jsou spravovány veřejné záležitosti na úrovni územně samosprávné. Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.“

Ústavní soud rozhodl, že zákon č. 96/2005 Sb., se ruší ve všech jeho ustanoveních.<sup>32</sup>

Problematiku neslučitelnosti funkcí upravuje zejména zákon o střetu zájmů, který stanovuje, že veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj zájem před zájmy veřejnými, které má chránit a prosazovat. Nesmí využít svého postavení nebo informací, které ve funkci obdržel, aby pro sebe nebo pro jiného získal majetkový prospěch nebo jiné výhody. Proto by se mohlo i provedení prací na základě jiného pracovního poměru nebo živnostenského oprávnění považovat za střet zájmů. Dále je nutné posoudit také otázku vhodnosti takového jednání, kdy by zastupitel obce sjednal se svou vlastní osobou smlouvu o nějaké činnosti pro obec a z obecního rozpočtu.

Zákon rozeznává překážky pro právo být volen a překážky pro neslučitelnost funkcí již zvolených zástupců. Překážkou pro kandidaturu jsou již výše zmíněné podmínky v § 5 odst. 1 - omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu, odnětí nebo zbavení způsobilosti k právním úkonům, nedovršení 18 let věku, neexistence trvalého pobytu a neexistence státního občanství ČR nebo jiného státu, jehož občanům je na základě mezinárodní smlouvy přiznáno právo volit. Tyto podmínky musí být splněny proto, aby mohla být osoba zapsána na kandidátní listinu. Z toho důvodu kandidát přikládá k listině vlastnoručně podepsané prohlášení, že souhlasí se svou kandidaturou, nejsou mu známy překážky volitelnosti, nebo tyto ke dni voleb pominou a že nedal souhlas k tomu, aby byl zapsán na jiné kandidátní listině pro volby do zastupitelstva téže obce.<sup>33</sup> Problematika neslučitelnosti funkcí se zkoumá až v případě zvolení. Pokud by byla zjištěna překážka neslučitelnosti, uplatnil by se postup podle § 55 odst. 6 ZVZO. Zastupitelstvo by svému členu umožnilo do tří dnů po ustavujícím zasedání učinit vhodná opatření k ukončení zaměstnání. Do tří měsíců po ustavujícím zasedání by bylo nutno doložit důkaz, že důvod neslučitelnosti zanikl. Pokud by se tak nestalo, zastupitelstvo by vyslovilo zánik mandátu dotyčného člena dle § 55 odst. 3 pís. c), nebo by se postupovalo podle § 55 odst. 4.

---

<sup>32</sup> odůvodnění ÚS v rozhodnutí Pl. ÚS 13/05

<sup>33</sup> svaz měst a obcí, [www.smocr.cz/](http://www.smocr.cz/)

## 6.7. Volební orgány

Průběh voleb řídí volební orgány. Jejich úprava pro volby do zastupitelstev obcí je obsažena v §§ 6 - 19 ZVZO, případně v jiných volebních zákonech, či dalších právních předpisech. Volební orgány je možné třídit na řídicí, což jsou výkonné orgány státu a samosprávných celků - Státní volební komise, Ministerstvo vnitra, Český statistický úřad, krajský úřad, pověřený obecní úřad, obecní úřad, starosta, a technicko-organizační, které zajišťují průběh voleb fakticky - tímto orgánem je okrsková volební komise, je zřízena ad hoc pouze k účelu voleb. Okrsková volební komise je obsazena delegáty kandidujících stran, politických hnutí a koalic, je klíčovým orgánem voleb.<sup>34</sup>

Okrsková volební komise (dále jen OVK) je základní orgán v oblasti voleb, zabezpečuje průběh voleb a provádí sčítání hlasů. Členem okrskové volební komise se může stát státní občan ČR nebo jiného státu, jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána, který dosáhl věku 18 let, není kandidátem ve volbách, pro které byla jmenována okrsková volební komise, jíž je členem, a který splňuje podmínky pro výkon aktivního volebního práva (práva volit), nemusí však mít trvalé bydliště na území obce (kromě zapisovatele nemusí mít členové ani státní občanství ČR). Okrsková volební komise je minimálně šestičlenná, pokud nevykonává svou činnost v okrsku do 300 voličů. Komise je jmenována starostou obce, ten rozhoduje o konkrétním počtu jejich členů. Nejpozději 30 dnů před dnem voleb je mu doručen seznam delegátů a jejich náhradníků. Neobsazená místa zaplní starosta sám, podle svého uvážení. Starosta také svolává první zasedání komise, které musí proběhnout aspoň 21 dnů před dnem voleb.<sup>35</sup> Na svém prvním zasedání si losuje svého předsedu a místopředsedu ze svých řad, dále zde figuruje institut zapisovatele, který provádí zápisy a disponuje hlasem poradním.

OVK rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů svých členů, její činnost spočívá v zajištění pořádku ve volební místnosti, dohlíží nad dodržováním pravidel při hlasování, provádí sčítání hlasů, vyhotovuje zápis o průběhu a výsledku hlasování a odevzdává volební dokumentaci do úschovy obecnímu úřadu. Z pracovněprávního hlediska je výkon funkce v OVK jiným úkonem v obecném zájmu.<sup>36</sup> Pokud se současně s volbami do zastupitelstev obcí konají i volby do Parlamentu ČR, plní úkoly současně jedna a tatáž

---

<sup>34</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1- Základní pojmy a instituty*, Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita ; Doplněk, 2003

<sup>35</sup> BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008

<sup>36</sup> KADLEČKA, S.: *Nová úprava komunálních voleb*, ASPI LIT20279CZ



komise. OVK je rozpuštěna 15 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Volební komise provádí výkon státní správy, náklady na její provoz, odměny členů OVK atd. se hradí ze státního rozpočtu.

Státní volební komise (dále SVK) je zřízena dle ZVZK, je to stálý volební orgán, který vykonává svou působnost během voleb do každého zastupitelského sboru. V čele má ministra vnitra, který podává vládě návrh na jmenování dalších jejích členů a náhradníků. Členové SVK jsou vybíráni ze zaměstnanců ústředních správních úřadů - ministerstev vnitra, financí, obrany, zahraničí, práce a sociálních věcí, z Českého statistického úřadu nebo Kanceláře prezidenta republiky. SVK se podílí na přípravě a organizaci voleb, vykonává dohled a vyhláší a uveřejňuje celkové výsledky voleb.<sup>37</sup>

Dalším orgánem, podílejícím se na volebním procesu je Ministerstvo vnitra, je to ústřední orgán státní správy na úseku voleb, zabezpečuje volby po technické a organizační stránce, poskytuje informace, řeší stížnosti na zabezpečení voleb, zajišťuje tisk volebních materiálů, ověřuje způsobilost a znalosti zaměstnanců krajského úřadu pro volební účely zkouškou těchto znalostí, o které vydává osvědčení, vydává seznam registrovaných politických stran a politických hnutí krajským úřadům a poskytuje informace z evidence pobytu osob a cizinců pro účely vytvoření stálého seznamu voličů a jeho dodatku.

Český statistický úřad závazně zjišťuje a zpracovává výsledky voleb, které následně poskytuje dalším volebním orgánům.

Krajský úřad v obecních volbách projednává a registruje kandidátní listiny pro volby do obcí, které spadají do jeho působnosti.

Obecní úřad má na starosti především zabezpečit volby po materiální stránce, obstarává a vybavuje volební místnosti, vede stálý seznam voličů i s jeho dodatky, řeší stížnosti na organizaci voleb ve svém okrsku.

Starosta obce je povinen vymezit volební okrsky, informuje občany o termínu konání voleb a o místě, kde mohou odevzdat své hlasy, volebním stranám naopak poskytuje informace o volebních okrscích, zajišťuje distribuci volebních lístků, stanovuje počet členů volební komise a zahajuje její činnost.

---

<sup>37</sup> MOLEK P., ŠIMÍČEK V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006

## 6.8. Hlasování - kandidáti, odevzdání hlasu, volební systém

Pro plné uplatnění svobodného hlasovacího práva, subjektivního veřejného práva, kterým občan participuje na správě věcí veřejných, je potřeba vytvořit svobodné prostředí pro vznik politických stran a hnutí, kterým je umožněno kandidovat ve volbách za stejných podmínek, prostřednictvím volební kampaně propagovat své cíle, a získávat tak voliče, kteří uvěří volební agitaci a svobodně a dobrovolně kandidátům odevzdají svůj hlas. Právo na svobodnou soutěž politických stran je zakotveno v Ústavě v čl. 5.<sup>38</sup>

Kandidátní listiny do voleb podávají volební strany. Pro volby do zastupitelstev jsou legitimovány politické strany a hnutí, jejich koalice, nezávislí kandidáti a jejich sdružení. Každý kandidát může být nominován jen na jedné kandidátní listině, to znamená, že pokud je zapsán na listině politického sdružení, nemůže se o mandát ucházet samostatně. Volební strana může podat kandidátní listinu ve všech volebních obvodech, ale v každém z nich musí registrovat jiného kandidáta. ZVZO stanoví lhůtu 66 dnů před zahájením voleb pro registraci kandidátní listiny u pověřeného obecního úřadu (u obcí, které zřizují alespoň 2 odbory je registrační úřad obecní úřad 1. stupně). Kandidátní listina musí obsahovat (§ 22 odst. 1 ZVZO)

- název zastupitelstva obce
- označení volebního obvodu, jsou-li volební obvody vytvořeny
- název volební strany a označení, o jaký typ volební strany podle § 20 odst. 1 jde, s uvedením názvu politických stran a politických hnutí
- jména a příjmení kandidátů, jejich věk a povolání, část obce, nečlení-li se obec na části, obec, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že nejsou členy žádné politické strany nebo politického hnutí (bez politické příslušnosti)
- pořadí na kandidátní listině vyjádřené pomocí arabského čísla
- jméno a příjmení zmocněnce volební strany a jeho náhradníka s uvedením místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, není-li volební stranou nezávislý kandidát
- jde-li o koalici, název politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo

---

<sup>38</sup> Čl. 5 Ú: Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

- jde-li o sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, označení politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo, nebo označení, že jde o nezávislého kandidáta
- podpis zmocněnce volební strany; u nezávislého kandidáta podpis kandidáta; podává-li kandidátní listinu politická strana, politické hnutí nebo jejich koalice anebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, jméno a příjmení, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jejich jménem, popřípadě jménem organizační jednotky, je-li ustavena.

Maximální počet kandidátů se stanovuje podle počtu volených zastupitelů (pokud se volí zastupitelstvo o 7 a méně členech, je možné zapsat na kandidátní listinu o jednu třetinu více kandidátů, než činí volený počet zastupitelů), minimální počet stanoven není. Ještě 60 dnů před volbami je možné doplňovat kandidátní listinu nebo měnit pořadí kandidátů. Náležitosti kandidátní listiny a volitelnost kandidátů ověřuje příslušný registrační úřad. Vady musí být odstraněny do 53 dnů před volbami nebo bude ve lhůtě do 48 dnů přede dnem voleb rozhodnuto o škrtnutí kandidáta. Jsou-li kandidátní listiny bezvadné, jsou registračním úřadem ve lhůtě 48 dnů před volbami zaregistrovány. Poté jsou vytištěné hlasovací lístky zaregistrovaných volebních stran nejpozději tři dny před volbami zprostředkovány svým voličům. Kandidatury je možné se vzdát i po registraci (do 48 hodin před zahájením voleb), údaje na hlasovacím lístku zůstávají nezměněny, ale takovými kandidátům nebudou započítávány případné hlasy.

## **6.9. Hlasování a zjišťování výsledků voleb**

Hlasování a zjišťování výsledků voleb je posledním stádiem volebního procesu, ve kterém se přímo projevují výše zmíněné ústavní principy. Hlasování probíhá v hlasovací místnosti, která je uzpůsobena k tomu, aby mohla být všechna práva voličů dostatečně zajištěna. Volební místnost zajišťuje starosta pro každý volební okrsek, který by měl pojmut maximálně 1000 voličů. Volební okrsek nemůže být měněn až do vyhlášení výsledku voleb Státní volební komisí.

Volič se před okrskovou volební komisí musí prokázat dokladem totožnosti a průkazem o povolení k pobytu, jinak mu nebude dovoleno hlasovat. Hlasování se provádí osobně, jednotlivě, v pořadí ve kterém se voliči k hlasování dostavili. Volič se odebere sám

do prostoru určenému pro úpravu hlasovacích lístků, kde označí své kandidáty, vloží lístek do úřední obálky a tu před komisí hodí do volební schránky.

Volby do zastupitelstev obcí se od ostatních voleb významně odlišují zejména tím, že jsou založeny na principu volné kandidátní listiny. Volič má k dispozici jeden hlasovací lístek, na kterém jsou ve sloupcích vyznačeny všechny kandidující strany, a on může odevzdat své hlasy napříč těmito volebními stranami v počtu, v jakém by mělo být zvoleno zastupitelstvo, tomuto způsobu hlasování se říká panašování. Minimální počet volených zastupitelů je 5 a maximální je 55 členů. Pokud je tedy volen desetičlenný zastupitelský sbor, může občan zakřížkovat 10 kandidátů z různých stran, kdy zvolený kandidát dostane jeden hlas, který se přičítá i straně, za kterou kandiduje. Volič má také možnost zakřížkovat zvolenou volební stranu, které tímto odevzdá všechny své hlasy, čímž dává najevo, že sympatizuje s danou politickou stranou, hnutím, či sdružením, ale neupřednostňuje žádného konkrétního uchazeče. Hlasy pak budou připočítány kandidátům podle pořadí, ve kterém jsou zapsáni na kandidátní listině. Je také možné, označit jak volební stranu, tak jednotlivé kandidáty, byť i z jiných stran. Potom dostanou hlasy jmenovitě vybrané osoby a zbytek hlasů (do počtu volených zastupitelů) se přičte zvolené straně. Hlasy se odevzdávají tím způsobem, že zvoleného kandidáta volič označí křížkem v rámečku před jeho jménem, nebo v záhlaví vybraného sloupce označí křížkem zvolenou stranu. V případě, že by občan odevzdal více hlasů, než mu náleží, nepřihlíželo by se k preferenčním hlasům, ale hlasy by se započítaly pouze pro zvolenou stranu, nebyla-li by zvolena, jednalo by se o neplatný hlasovací lístek.

Neplatný je takový hlasovací lístek, který není vložen do úřední obálky, není vytisknut na předepsaném tiskopise nebo je vložen v obálce ještě s dalším lístkem.<sup>39</sup> Nejprve se tedy při sčítání vyloučí neúřední obálky a lístky, které nejsou vloženy do žádné obálky. Poté se otvírají úřední obálky a vylučují se neplatné hlasovací lístky. Nakonec se kontroluje platnost jednotlivých hlasů a sčítají se hlasy pro jednotlivé strany. Okrsková volební komise by měla postupovat objektivně, spravedlivě a nestranně, o svých výsledcích sepisuje zápis, který je základním volebním dokumentem.<sup>40</sup>

Volební systém je založen na zásadě poměrného zastoupení. Pro přidělování mandátů na základě volebních výsledků se používá d'Hondtova metoda za současného použití 5% uzavírací klauzule (kandidátní listina musí získat alespoň 5% z celkového počtu

---

<sup>39</sup> MOLEK P., ŠIMÍČEK V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006

<sup>40</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky I- Základní pojmy a instituty*, Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita ; Doplněk, 2003

všech hlasů vydělených počtem členů zastupitelstva a vynásobených počtem jejich kandidátů). Počet hlasů, které získala volební strana, se postupně dělí řadou celých čísel od 1 do X tak, aby se poslední číslo rovnalo číslu označujícímu počet kandidátů na kandidátní listině. Vypočítané podíly se seřadí podle velikosti až do počtu volených mandátů. Pokud kandidát obsadí místo, místa v této řadě čísel, znamená to, že strana získala mandát, resp. mandáty.

Mandáty se mezi jednotlivé kandidáty rozdělují podle preferenčních hlasů. Celkový počet hlasů, které získala konkrétní strana, se vydělí počtem jejích kandidátů a tento průměr se porovná s počtem hlasů jednotlivých kandidátů. Kdo získá více než 10% nad stanoveným průměrem, postupuje na 1. místo v kandidátní listině. Je-li takových více, rozhoduje počet hlasů odevzdaných pro danou osobu, v případě rovnosti se vychází z původního pořadí na kandidátní listině.

## **6.10. Vznik a zánik mandátu**

Okamžikem vzniku mandátu je zvolení, ukončení hlasování ve volební místnosti. Osvědčení o zvolení za členy zastupitelstva obce vydá kandidátům registrační úřad nejpozději v den prvního zasedání zastupitelstva. Případů zániku mandátu je celá řada, jsou vyjmenovány v § 55 odst. 2 a 3. Funkce zastupitele zaniká odmítnutím slibu člena zastupitele nebo složením slibu s výhradou, smrtí zastupitele, rezignací, dnem nových voleb, dnem sloučení obcí nebo připojení k jiné obci. V těchto případech dochází k zániku funkce ex lege. Pokud byl na zastupitele vydán pravomocný rozsudek odsuzující k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, pokud již zastupitel nesplňuje podmínky volitelnosti (§ 5 ZVZO), nebo pokud byla porušena zásada neslučitelnosti funkcí, zastupitelstvo vysloví zánik mandátu na nejbližším zasedání. Nestane-li se tak, ředitel krajského úřadu svolá mimořádné zasedání, na kterém prohlásí zánik funkce buď zastupitelstvo, nebo sám ředitel krajského úřadu. Na prázdné místo nastoupí náhradník z kandidátní listiny odcházejícího zastupitele. Není-li takový náhradník, zůstává post uvolněný až do následujících voleb.

## **6.11. Dodatečné volby, opakované volby, opakované hlasování, nové volby**

Může nastat situace, kdy je potřeba opakovat průběh voleb nebo jeho část, aby bylo dostáno zákonným požadavkům a také požadavkům vyplývajícím pro nás z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.<sup>41</sup> V případě, že zastupitelstvo nebylo zvoleno, protože volby nemohly být provedeny, jelikož se nezaregistrovalo dostatečné množství kandidátů (§ 23 odst. 8), okrsková volební komise neodevzdala zápis o průběhu a výsledku hlasování (§ 43 odst. 2) nebo pokud soud shledá oprávněný návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb (§ 60), musí být vyhlášeny dodatečné volby. Tyto dodatečné volby již nevyhlašuje prezident, ale ministr vnitra v zákonem stanovené lhůtě.

Návrh na neplatnost voleb nebo hlasování je oprávněna podat osoba, která je zapsána na seznamu voličů dané obce, nebo politická strana, hnutí či koalice, která se pro ony volby registrovala ke krajskému úřadu, který v této věci vyslovuje závazné stanovisko, proti němuž není přípustné odvolání. Návrh musí být podán do 10 dnů od vyhlášení výsledků voleb. Soudní ochrany je možné se domáhat ve věcech chyb a nedostatků v seznamech voličů, v případě vyřazení kandidující strany, či kandidáta, proti usnesení zastupitelstva o zániku mandátu člena zastupitelstva a proti platnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta. Ve věcech voleb je vždy příslušný krajský soud podle soudního řádu správního. Dalším, speciálním opravným prostředkem je možnost podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu v případě, že došlo k porušení ústavně zaručených subjektivních práv voličů.

Nové volby se vyhlašují v případě, že došlo k poklesu zastupitelů o více než polovinu před uplynutím jejich funkčního období, v případě, že nejsou náhradníci, vznikla-li nová obec nebo její část či obvod nebo došlo-li k rozpuštění zastupitelstva podle § 89 OZř. Starosta obce v tomto případě zašle prostřednictvím krajského úřadu návrh na konání nových voleb Ministerstvu vnitra ČR do 30 dnů od vzniku této situace. Nové volby vyhlašuje ministr vnitra. Nové volby podle stávající právní úpravy se poprvé konaly 20. 4. 2002 v několika desítkách obcí.<sup>42</sup>

Dodatečné, opakované a nové volby se konají v jednom dni od 7 do 22 hodin.

---

<sup>41</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1- Základní pojmy a instituty*, Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita ; Doplněk, 2003

<sup>42</sup> KADLEČKA, S.: *Nová úprava komunálních voleb*, ASPI LIT20279CZ

## 6.12. Rekapitulace

Problematika voleb je poměrně obsáhlá, relativně komplexní oblast ústavního a správního práva. Jelikož dochází k úpravě ústavních práv, je důležité, aby bylo vše podrobně vymezeno. Vzhledem k tomu, že procesem voleb dochází k legitimaci veřejné moci a k přenesení suverenity a síly lidu na svého zástupce, který jménem svých volitelů bude činit závazné úkony a rozhodnutí ve prospěch svých volitelů, musí být zákonodárce obezřetný jak při vytváření právních předpisů upravujících volby, tak při procesu modifikace či rušení jednotlivých ustanovení. Musí být chráněna důvěra občanů, kteří prokazují velkou odvahu tím, že nechají druhé, aby rozhodovali za ně v těch nejzávažnějších případech. „Stát se sice stává garantem obecných zájmů lidu a dodržování a ochrany práv a svobod člověka a občana, ale musí se zároveň při plnění svých funkcí pohybovat i ve stanovených mezích a zdržet se mimo jiné i nadměrných zásahů svých orgánů do života společnosti.“<sup>43</sup> Na závěr svého pojednání o volbách pro rekapitulaci ještě zařazují přehled základních znaků, podle kterých by měly obecní volby probíhat:

- všeobecnost volebního práva, omezená pouze věkovou hranicí 18 let
- rovnost volebního práva, upravena pětiprocentní uzavírací klauzulí
- přímost volebního práva v systému volných kandidátních listin,
- tajnost volebního práva
- volby se konají na základě zásady poměrného zastoupení, pro přepočítání hlasů do mandátů se používá d’Hondtova metoda
- obec tvoří jeden volební obvod, zastupitelstvo obce může vytvořit více volebních obvodů
- kandidátní listiny může podávat politická strana, politické hnutí a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů, sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů (nezávislí kandidáti musí ke kandidátní listině připojit petici s potřebným počtem podpisů voličů, kteří volební stranu podporují)
- nezvolení kandidáti se stávají náhradníky za kandidáty z jejich volební strany, kteří obsadili mandát

---

<sup>43</sup> PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda*, 2. díl, Linde Praha a. s., 2003, s. 177

- výdaje orgánů státní správy spojené s volbami do zastupitelstev obcí se hradí ze státního rozpočtu, náklady volební kampaně si hradí kandidující strany samy
- volby se konají ve dvou dnech, mimořádné v jednom dni
- mandát zastupitele má reprezentativní povahu, zastupitel není vázán žádnými pokyny od svých voličů, řídí se pouze svým nejlepším svědomím a vědomím
- volby podléhají soudnímu přezkumu.<sup>44</sup>

### 6.13. Volby do krajských zastupitelstev

Krajské volby probíhají stejně jako volby v obcích. Oprávněnými osobami jsou občané všech obcí nebo vojenských újezdů v územním obvodu daného kraje. Osoby oprávněné volit v obecních volbách mohou uplatnit své volební právo i ve volbách krajských. Na úrovni kraje se volí rovněž samosprávný orgán - krajské zastupitelstvo, který pak ze svých řad vybírá členy rady a hejtmana - nejvyššího představitele vyššího územně samosprávného celku.

První krajské volby proběhly 12. listopadu 2000, tedy téměř po roce existence nových vyšších územně samosprávných korporací - krajů. Účast ve volbách byla mizivá, k urnám přišlo 33,64% voličů. V prosinci toho roku první zastupitelstva zvolila první rady a hejtmany. Ze třinácti hejtmanů jich osm bylo členy ODS, čtyři byli z KDU- ČSL a jeden byl nestraník. Ve druhých volbách vyhrála opět pravice, až na jednu výjimku z KDU-ČSL všechny posty obsadila ODS. Ve volbách v roce 2008 došlo k naprostému, i když očekávanému, zvratu a absolutní většinou zvítězila levicová strana ČSSD.

Řádným zvolením představitelů krajů na sklonku roku 2000 začala éra krajského zřízení u nás. Do té doby existovaly kraje jen právně. Počáteční fungování krajů bylo problematické. Nejasnosti panovaly okolo kompetencí krajů a jejich zastupitelů, majetku krajů a způsobu jejich financování. Postupem času byly tyto nedostatky legislativně odstraněny a kraje začaly řádně plnit své úkoly. Záležitosti, které jsou kraji svěřeny do samostatné působnosti, upravuje KZř zejména v §§ 11, 35, 36 a 59. Do jejich kompetencí spadá především rozvoj území kraje, včetně výstavby a údržby silnic 2. a 3. třídy,

---

<sup>44</sup> členění viz BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008



schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, zřizování organizačních složek a příspěvkových organizací, zabezpečení školství, zdravotnictví a sociálních programů na svém území. Kraje mohou předkládat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů.

## 7. Místní referendum

Místní referendum je jedním ze způsobů zapojení občanů do lokální veřejné správy. Je to jediná zákonná forma přímé demokracie u nás, neboť v tomto jediném případě se může občan sám, aniž by musel spoléhat na voleného zástupce, osobně zapojit do rozhodování o záležitostech týkajících se jeho obce. „Je to přímý výkon územní samosprávy občany obce, jež je projevem práva občanů na samosprávu v konkrétní obci a práva podílet se přímo na správě věcí veřejných.“<sup>45</sup> Jak již bylo několikrát zmíněno, demokracie spočívá především na principu svrchovanosti lidu, od kterého se odvozuje veškerá moc státu. Státní moc lze vykonávat buď přímo, nebo volenými zástupci. V současnosti se upřednostňuje demokracie zastupitelská, což je zřejmé přímo z Ústavy. Důvodem je velký počet obyvatel a velká rozloha státu, což znemožňuje z organizačních, časových i finančních důvodů provádět rozhodování veškerých záležitostí veřejného života přímo občany.

Obecní zřízení spočívá na stejných principech jako stát, a proto i občané obce mají právo podílet se na správě obcí. Velikost obce a množství občanů v ní žijící ale vytváří větší možnosti pro uplatňování demokracie přímé. „Referendum a prvky přímé demokracie vůbec mohou významně posilovat participaci občanů na věcech veřejných, pocíťování problémů své obce a kraje jako svých vlastních a konečně i osobní identifikaci občana s jeho obcí a krajem.“<sup>46</sup>

### 7.1. Vývoj místního referenda

Kořeny místního referenda nejsou v historii českého státu příliš hluboké. Ústava z roku 1920 sice umožňovala provádět referendum, ale jen na celostátní úrovni a ani zákon k jeho provedení nebyl vytvořen. V dalším období existence českého státu se pak o tomto institutu již vůbec nehovoří. Znovuobjevení této formy výkonu státní moci přišlo s pádem komunistického režimu a ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který novelizoval Ústavu v hlavě sedmé, zakotvuje v čl. 86 právo občanů rozhodovat ve věcech místní samosprávy na obecních shromážděních, referendem nebo prostřednictvím obecního zastupitelstva. I přes chybějící specifikaci těchto institutů, bylo místní referendum hojně užíváno již od roku

---

<sup>45</sup> BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008

<sup>46</sup> důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb. o krajském referendu

jeho zavedení a jeho prostřednictvím došlo k osamostatnění mnoha obcí. Na základě provedení místního referenda byla vytvořena např. obec Kašnice (odtrhla se od Klobouk u Brna), Bratčice (od Potěhů na Čáslavsku), Oplot na Plzeňsku (od Dnešic) a další.<sup>47</sup>

Původně se tedy uvažovalo i o zavedení další instituce mající formu přímé demokracie, která je obvyklá v řadě zemí (např. Švýcarsko, Slovensko, Spojené státy americké, Velká Británie) - tzv. obecní shromáždění. Toto shromáždění by bylo platné zejména v malých obcích a fungovalo by v podstatě na obdobných principech, které známe již ze starověkého Řecka. Občané by na shromáždění přímo a hned rozhodli o projednávané věci. Tento návrh však nebyl přijat, a tak se musíme spokojit toliko s existencí referenda.

Místní referendum je, na rozdíl od toho obecného, celorepublikového, zákonem upraveno a zakotveno již od znovuzavedení samosprávy. První právní úprava místního referenda byla v zákoně č. 298/1992 Sb., a dnes se řídíme zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen ZMR), novelizován z. č. 234/2006 Sb., který již zohledňuje právní úpravu Obecního zřízení a poskytuje institutu kvalitní soudní ochranu, která do té doby chyběla. Na krajské úrovni lze v současné době vykonat referendum pouze na území hlavního města Prahy, které je neobvyklé právě tím, že je současně obcí i krajem, a díky této výjimce lze v referendu v pražském obvodu hlasovat nejen o obecních, ale i krajských věcech. To se ale brzy změní a od 1. 1. 2011 bude možné vykonat referendum na krajské úrovni.

## 7.2. Prameny místního referenda

Ústavní zakotvení institutu místního referenda dohledáme v Listině základních práv a svobod v čl. 21, který říká, že občan má právo podílet se na veřejné správě buď přímo, nebo prostřednictvím volených zástupců. Obdobně o tomto důležitém demokratickém principu pojednává Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>48</sup>, či Preambule Evropské charty místní samosprávy<sup>49</sup>. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2001 o účasti občanů na veřejném životě, politicky významný dokument, vymezuje místní referendum jako jednu z možných variant, jak by se občané mohli podílet na správě věcí

---

<sup>47</sup> MATES, P.: Právní úprava místního referenda, Právní fórum

<sup>48</sup> Vyhláška č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

<sup>49</sup> přijata roku 1985, Českou republikou podepsána v roce 1998 a publikována ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999

veřejných. Ústava podle J. Filipa nepočítá s konáním referenda, ale ani jej nezakazuje, což podle něj bylo příčinou toho, že byl jako forma právní úpravy v této věci zvolen „obyčejný“ zákon, a nikoliv zákon ústavní. Rozborem čl. 2 odst. 2 Ústavy<sup>50</sup> je však možné dojít k závěru, že pojmem státní moc byla v tomto případě myšlena veškerá veřejná moc, tedy i moc samosprávná, a že tedy zákonodárce jenom využil možnosti zvolit, zda použije zákon běžný, či ústavní (formulace „ústavní zákon MŮŽE stanovit ...“).<sup>51</sup> V tom případě by tedy, dle mého mínění, tento článek byl vyjádřením institutu místního referenda v Ústavě a bylo by s ním tedy „počítáno“. Podle jiného názoru je ústavní základ místního referenda spatřován v čl. 100 Ústavy, který občanům zaručuje právo na samosprávu, tedy i samosprávu vykonávanou formou přímé demokracie.

### 7.3. Proces provádění místního referenda

ZMR ve svém § 1 vymezuje, že je možno provést referendum v obcích, ve městech, statutárních městech, městských částech a obvodech územně členěných statutárních měst, v hlavním městě Praze a jejích částech. Referendum lze v zákonem stanovených případech provést i v části obce, která není územně členěná, rozhoduje-li se o oddělení této části podle § 21 OZř. Osoby oprávněné hlasovat v referendu vymezuje § 4 ZVZO a jsou to osoby oprávněné hlasovat ve volbách do obecních zastupitelstev, tedy čeští státní příslušníci starší 18 let s trvalým pobytem na území obce, kde se budou konat volby, resp. referendum, nebo cizí státní příslušníci starší 18 let s trvalým pobytem na území obce, kde je zájem o provedení referenda, pokud jim právo volit přiznává mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. Tyto osoby provádí hlasování za dodržení principů tajného, rovného, přímého a všeobecného hlasovacího práva, tedy stejně jako ve volbách. Základní pravidla, na kterých spočívá hlasování v místním referendu, jsou totožná s těmi, podle kterých probíhají volby (především volby obecní) - základní zásady, oprávněné osoby, překážky výkonu hlasovacího práva, způsob hlasování, kontrola a počítání hlasů, soudní přezkum, zřizování okrskových komisí a zveřejňování výsledků jsou shodně, nebo velmi podobně upraveny jak zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, tak zákonem o místním referendu.

---

<sup>50</sup>Čl. 2Ú: (1) Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(2) Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

<sup>51</sup> MATES, P.: Právní úprava místního referenda, Právní fórum

Proto se budu v této kapitole věnovat hlavně tomu, v čem se tyto instituce liší a případně budu odkazovat na kapitolu č. 6, která se věnuje volbám.

Místní referendum se na rozdíl od voleb koná v jednom dni, zpravidla v pátek nebo o víkendu. Pokud by se konalo současně s volbami do zastupitelstva obce, kraje, Parlamentu nebo Evropského parlamentu, bude zřejmě probíhat, tak jako volby, po oba volební dny.<sup>52</sup> Místní referendum probíhá tak, že je občanům obce položena konkrétní, jasně vyjádřená a srozumitelná otázka, na kterou mohou odpovědět buď ANO či NE, čímž projeví buď souhlas, či nesouhlas s navrhovaným rozhodnutím, které má být v obci uskutečněno. ZMR v § 8 odst. 3 požaduje, aby otázka navržená pro místní referendum byla jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne". Nejběžnější formulace otázky začíná slovy: „Souhlasíte s tím ...“ nebo „Jste proti ...“.

Místní referendum má rozhodovat výlučně o věcech týkajících se samostatné působnosti dané obce. Co spadá do samostatné působnosti obce, vymezuje OZř, v § 35, případně v jiných ustanoveních. Rozlišujeme referendum ratifikační, kterým se závazně rozhoduje o záležitostech obce, a referendum konzultativní. V tomto případě obec zjišťuje názor svých občanů na věc, o které sama rozhodovat nemůže, ale o níž je oprávněna se vyjádřit.<sup>53</sup> Zpravidla tímto způsobem deklaruje svůj postoj k určité záležitosti nemístního významu. Ratifikační referendum musí proběhnout vždy, příkladem je referendum o oddělení části obce, ve kterém musí obyvatelé části obce, která se chce oddělit, vyslovit souhlas s takovýmto činem.

Z okruhu záležitostí, o nichž lze konat referendum je však vyloučeno konání referenda o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce, o volbě či odvolání starosty a dalších členů zastupitelstva a jiných orgánů obce (aby nemohly být měněny výsledky voleb a vytvářen nátlak na volené zástupce, což by narušovalo jejich nezávislost), o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, v případě, že od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců a další, jak praví § 7 ZMR. Položená otázka ani rozhodnutí vzešlé z referenda nesmí být v rozporu s právním řádem, referendum nemůže omezit zaručená práva a svobody, v referendu se také nesmí rozhodovat o tom, zda se bude konat referendum, což by byl způsob, jak obejít obligatorní procedurální náležitosti. Toto

---

<sup>52</sup> MATES, P.: Právní úprava místního referenda, Právní fórum

<sup>53</sup> viz tamtéž

potvrdil svým nálezem IV ÚS 223/04 i Ústavní soud. Referendum se nekoná také o otázkách, o nichž se rozhoduje ve zvláštním řízení, například podle správního řádu.

Naopak se předpokládá konání referenda v řadě případů, kdy má dojít k územním změnám obce, v případě sloučení, rozdělení obcí, připojení k obci, zrušení městského obvodu nebo jeho části atd. V současnosti se prostřednictvím místního referenda rozhoduje často o umístění problematické stavby celostátního významu v blízkosti obce, jde zejména o stavby dálnic, elektráren a jiných objektů. Momentálně mediálně zajímavá je kauza ohledně výstavby radaru v Brdech, který byl také zřejmě jedním z impulsů pro uzákonění nového zákona o krajském referendu. V roce 2004 rozhodovali obyvatelé města Brna prostřednictvím referenda o přesunu vlakového nádraží z centra města. Tohoto referenda se nezúčastnilo dostatečné množství občanů, a proto se stalo právně nezávazným. Mnozí neúspěch přisuzují neochotě zastupitelů řídit se názorem občanů a v tomto duchu špatně vedené mediální kampani, nevhodně formulované otázce a nepatřičně zvolenému termínu konání. Neúspěch mohlo zapříčinit také to, že se referenda nemohli účastnit obyvatelé okolních vesnic, jichž se přesun nádraží v podstatě týkal mnohem víc, než samotných občanů Brna.<sup>54</sup>

#### **7.4. Návrh na konání místního referenda a přípravný výbor**

Referendum se koná na návrh zastupitelstva obce, nebo přípravného výboru. Zastupitelstvo obce rozhoduje prostou většinou hlasů svých členů. Vládní návrh, který požadoval souhlas dvouřetinové většiny, nebyl přijat, a to se odrazilo ve výrazu „prostá“, který byl použit zřejmě proto, aby se zdůraznilo, že referendum schvaluje prostá nadpoloviční většina členů zastupitelstva.<sup>55</sup> Přípravný výbor je vytvořen občany, kteří mají zájem na konání místního referenda, nemá právní subjektivitu. Členů přípravného výboru musí být nejméně 3. OZř v § 21 stanovuje, že přípravný výbor, který navrhuje uspořádání místního referenda o oddělení části obce a podílí se na jeho přípravě a provedení, musí být minimálně tříčlenný a musí mít lichý počet členů. Maximální počet stanoven není. Je tvořen tzv. oprávněnými občany, což jsou podle § 4 ZVZO osoby, které mohou volit obecní zastupitelstvo, a jsou tedy oprávněny rozhodovat v referendu.

---

<sup>54</sup>BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008

<sup>55</sup>NAHODIL T., ŘÍČKA T.: *Místní referendum v ČR, zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha: Linde, 2004

Přípravný výbor má množství oprávnění. Kromě toho, že podává návrh na konání referenda, který zpracovává, formuluje nejvhodnější znění pokládané otázky, stanovuje zmocněnce oprávněného jednat za výbor, vede kampaň pro referendum, zhotovuje rozpočet referenda, deleguje členy do komisí pro hlasování a provádí další úkony dle zákona, může podat i ústavní stížnost k ústavnímu soudu, ačkoliv nemá právní subjektivitu. To judikoval ve svém rozhodnutí i Ústavní soud. IV. ÚS 223/04, který se vyjádřil tak, že ačkoliv přípravný výbor není právnickou osobou, byla mu přiznána procesní způsobilost, jak to vyplývá z § 91a s.ř.s., § 9 odst. 2 písm. c), d), § 57, § 58 ZMR, a proto je oprávněn ke všem úkonům týkajícím se místního referenda, nejen k těm, které zakotvuje přímo ZMR, ale i k podání ústavní stížnosti, domnívá-li se, že při soudním přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce nevyhlásit místní referendum, došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.<sup>56</sup>

Přípravný výbor předloží svůj návrh obecnímu úřadu nebo magistrátu statutárního města, který musí obsahovat konkrétní znění otázky, která má být v referendu položena hlasujícím občanům a musí být podpořen určitým počtem osob oprávněných hlasovat v místním referendu (viz § 4 ZVZO). Podle § 8 odst. 2 ZMR může přípravný výbor podat návrh na konání místního referenda, pokud jej podpořilo svým podpisem v obci nebo v její části anebo ve statutárním městě

- do 3 000 obyvatel alespoň 30 % oprávněných osob,
- do 20 000 obyvatel alespoň 20 % oprávněných osob,
- do 200 000 obyvatel alespoň 10 % oprávněných osob,
- nad 200 000 obyvatel alespoň 6 % oprávněných osob.

Limity jsou stanoveny proto, aby nebylo bezúčelně vyhlašováno referendum, o které nikdo nemá zájem a které stojí spoustu peněz. Návrh přípravného výboru dle § 10 odst. 1 musí obsahovat:

- označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje
- znění otázky, popřípadě otázek, navržených k rozhodnutí v místním referendu
- odůvodnění návrhu
- odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města
- označení zmocněnce z členů přípravného výboru

---

<sup>56</sup>srov. usnesení IV. ÚS 223/04, např. [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)

- jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, kterým se rozumí adresa pobytu, a jejich vlastnoruční podpisy.

K návrhu se přikládá podpisová listina se jmény oprávněných osob, které podpisem stvrzují souhlas s místním referendem. Tyto údaje jsou chráněny dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a proto nesmí být zveřejňovány a ani jinak s nimi nesmí být nakládáno. Povinné náležitosti, které musí být uvedeny na každém očíslovaném podpisovém archu jsou:

- označení území, na němž se má místní referendum konat
- znění otázky, popřípadě otázek, navržených k rozhodnutí v místním referendu
- jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresa
- upozornění pro oprávněné osoby podporující konání místního referenda tohoto znění: "Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč."

Kontrolu náležitostí provádí obecní úřad, chybí-li některá, vyzve navrhovatele k jejich doplnění. Není pravděpodobné a ve větších městech ani realizovatelné, že by byla prováděna kontrola pravosti, správnosti, či oprávněnosti podpisů na podpisových listinách ať už ze strany členů přípravného výboru, nebo státních úředníků.

## **7.5. Proces schvalování návrhu a vyhlášení místního referenda**

Příslušný obecní úřad prozkoumá předložený návrh ve lhůtě 15 dnů a zhodnotí, zda obsahuje všechny požadované náležitosti a nemá zjevné vady. Na případnou opravu návrhu obecní úřad upozorní navrhovatele a poskytne mu pro nápravu lhůtu alespoň 7 dnů. Neoznámí-li obecní úřad přípravnému výboru, že jeho návrh splňuje všechny náležitosti, nebo jestli ho ve lhůtě neupozorní na vady a nedostatky, nastupuje fikce bezvadnosti, a to do 30 dnů od podání návrhu. Touto fikcí jsou chráněni občané před nečinností úřadů a soudy nemusí nahrazovat rozhodnutí správních orgánů o vyhlášení referenda, ale znamená to, že v tomto případě by mohlo být vyhlášeno i takové referendum, jehož návrh obsahuje



chyby. Zastupitelstvo obce, kterému je bezvadný návrh na konání referenda předložen radou, rozhodne na nejbližším zasedání usnesením o vyhlášení místního referenda, přičemž stanoví den jeho konání. Referendum se koná do 90 dnů od jeho vyhlášení. Bylo-li místní referendum vyhlášeno z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, nesmí být den konání místního referenda stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období nového zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.<sup>57</sup>

Jestliže není možné o dané otázce rozhodovat v referendu, usnese se zastupitelstvo o tom, že místní referendum nevyhlásí. Toto rozhodnutí se vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů a vyzoomí se o něm navrhovatel. Přípravný výbor má právo se v případě, že se zastupitelstvo rozhodne místní referendum nevyhlásit, obrátit na soud (§ 91 správní řád soudní), který může rozhodnutí zastupitelstva nahradit svým rozhodnutím a referendum vyhlásit.<sup>58</sup>

Této možnosti využívají výbory poměrně často, nejsou-li spokojeni s rozhodnutím o jejich návrhu. Ale ani u krajského soudu nemusí být rozhodnuto v souladu s názory stěžovatelů, a tak lze podat stížnost k Ústavnímu soudu pro porušení svých základních práv, v tomto případě práv na vyhlášení místního referenda. Tento proces schvalování a vyhlášení místního referenda proběhl např. i v případě návrhu Přípravného výboru pro konání referenda o oddělení Březhradu od statutárního města Hradce Králové.

Ústavní soud se zabýval ústavní stížností Přípravného výboru pro konání místního referenda o oddělení Březhradu od statutárního města Hradce Králové, který se cítil dotčen na svých právech tím, že zastupitelstvo města rozhodlo o nevyhlášení tohoto referenda. Jelikož ani Krajský soud v Hradci Králové nedal stěžovateli za pravdu a návrh na konání referenda zamítl, obrátil se přípravný výbor na Ústavní soud s tím, že došlo k porušení jeho základních práv.

Krajský soud a před ním i zastupitelstvo města odůvodnili své rozhodnutí tím, že referendum vyhlásit nelze, pokud by to bylo v rozporu s právními předpisy, jak to vyplývá z ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) ZMR. Zmiňovaný rozpor byl spatřován v tom, že část obce Březhrad, která se chtěla odtrhnout by neměla na svém území hlášeno k trvalému pobytu alespoň 1000 obyvatel, jak to vyplývá z ustanovení § 21 odst. 1 OZř. Navrhovatel poukazoval na fakt, že pokud by byli za občany obce považováni i cizí státní příslušníci s trvalým pobytem v dané obci, bylo by počtu 1000 obyvatel v nově vytvořené obci

---

<sup>57</sup>[http://portal.gov.cz/wps/portal/ s.155/696/ s.155/708?POSTUP\\_ID=17&PRVEK\\_ID=396](http://portal.gov.cz/wps/portal/ s.155/696/ s.155/708?POSTUP_ID=17&PRVEK_ID=396)

<sup>58</sup>HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009., s. 173- 174

dosaženo. S tímto názorem se krajský soud neztotožnil, za občana podle jeho názoru lze považovat pouze osoby zmiňované v § 16 OZř.

Ústavní soud však vyjádřil názor opačný a dal za pravdu stěžovateli. Je-li cizincům umožněno volit v místních volbách a hlasovat v místním referendu, bylo by nelogické, aby nebyli pro účely dovolenosti místního referenda započitatelní. Pod pojem občan pro tyto účely musí být zahrnuty i osoby dle § 17 OZř, tedy fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou cizími státními příslušníky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Takováto interpretace pojmu občan vyplývá i z účelu ustanovení § 21 odst. 1 OZř, které se podmínkou minimálního počtu obyvatel nově vzniklé obce snaží zajistit řádné a efektivní plnění samosprávy a úkolů obci svěřených v přenesené působnosti, zejména po personální stránce, a tím zajistit institutu samosprávy obcí požadovaný standard. V tomto případě zjistil Ústavní soud porušení ústavně zaručených práv, protože došlo k nesprávné interpretaci zákona soudem. Toto pochybení napravil a své rozhodnutí publikoval ve Sbírce nálezů Ústavního soudu.<sup>59</sup>

Návrh k soudu může přípravný výbor podat i v případě, že by nebylo vyneseno žádné rozhodnutí. Zastupitelstvo, pokud soud rozhodl, že se má referendum konat, musí referendum vyhlásit pod sankcí rozpuštění zastupitelstva.

Usnesení o tom, že byl přijat návrh na konání místního referenda, se vyvěsí na úřední desce, zveřejní na elektronické desce a vyzoomí se o něm zmocněnec přípravného výboru. Zastupitelstvo je oprávněno o otázce navrhovaného referenda rozhodnout samo, musí s tím ovšem souhlasit přípravný výbor a netrvat na provedení referenda. Pokud se výbor do 7 dnů k rozhodnutí nevyjádří, má se za to, že souhlasí s tím, aby byla daná záležitost vyřízena zastupitelstvem, a konání referenda už není potřeba, protože pokud zastupitelstvo hodlá návrhu přípravného výboru vyhovět, stává se referendum ekonomicky nevhodnou variantou a plýtváním veřejnými prostředky. V případě záporného vyjádření bude na příštím zasedání zastupitelstva vyhlášeno referendum a od té chvíle do vyhlášení jeho výsledků nelze o dané otázce platně rozhodovat.

Může se stát, že obecnímu úřadu dojde více návrhů s podobným obsahem. Později podané návrhy je nutno odmítnout nejen proto, že by bylo nevhodné konat ve stejné době dvě referenda o téže věci, s obdobně, nebo přesně opačně formulovanou otázkou, ale mohlo by také dojít k situaci, že zde vzniknou dvě závazná referenda s přesně opačnými

---

<sup>59</sup>viz Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1403/09

požadavky, která by se vzájemně vylučovala. Proto je nutné vyznačit přesnou dobu přijetí každého návrhu.

## 7.6. Komise pro místní referendum

Na rozdíl od voleb do obecního zastupitelstva, v případě vyhlášení referenda jsou zřizovány hned 3 druhy komisí - okrsková, místní komise a městská komise. Činnost okrskové volební komise se shoduje s činností, kterou vykonává v rámci voleb, o které se zmiňuji v kapitole 6.7. V obci, která není rozdělena na okrsky, se místo okrskové komise zřizuje rovnou komise místní.

Místní komise je zřizována ve všech obcích, městech, statutárních městech, městských částech a obvodech územně členěných statutárních měst a městských částech hlavního města Prahy. Tato komise řídí činnost okrskových komisí, dohlíží nad hlasováním a zjišťuje celkové výsledky hlasování, které vyhlašuje. Městská komise působí na území členěných statutárních měst a hlavního města Prahy a sjednocuje činnost místních komisí, sčítá hlasy od místních komisí a vyhlašuje výsledky hlasování. Vyhlášení výsledků místní nebo městskou komisí probíhá formou zveřejnění na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Za den vyhlášení se považuje 1. den, kdy byly výsledky zveřejněny.<sup>60</sup>

Všechny komise mají alespoň 4 členy, 3+1 zapisovatel, který disponuje jen poradním hlasem a při hlasování se nepočítá, takže nemůže dojít k rovnosti hlasů. Přesný počet členů stanovuje opět starosta, resp. primátor podle počtu voličů na okrsek. Členy vybírá ze seznamu poskytnutého přípravným výborem. Komisaři musí při vzniku své funkce složit příslušný slib. Činnost komise je ukončena 15. den po vyhlášení výsledků hlasování.

Na rozdíl od voleb, v tomto případě vykonává komise samostatnou působnost obce a její výkon je hrazen z rozpočtu obce. Náklady spojené s činností přípravného výboru, včetně získávání podpisů pro návrh se nezapočítávají a nese si je přípravný výbor sám. Hlasování probíhá v okrscích zřízených pro volby a využívají se pro tento účel i stálé seznamy voličů. Způsob, jakým probíhá vlastní hlasování, zásady, informovanost, hlasovací lístky, místnosti, kampaň atd. je stejný jako hlasovací proces, který jsem popsala v kapitole o volbách do zastupitelstev obcí.

---

<sup>60</sup>BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008

## 7.7. Závaznost rozhodnutí přijatého v referendu

Závaznost a platnost místního referenda se odvíjí od počtu obyvatel obce a od počtu hlasujících. Novelou ZMR č. 169/2008 Sb. byly posunuty limity jeho platnosti směrem dolů, ale zároveň byla zachována hranice závaznosti tak, aby nedošlo k ohrožení významu rozhodované věci. Kvórum pro platnost rozhodnutí v místním referendu bylo sníženo z 50 % na 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, neboť původní vysoké číslo znemožňovalo velmi často přijetí rozhodnutí v referendu pro nízkou účast hlasujících. Rozhodnutí přijaté v místním referendu nabude závaznosti, jestliže pro něj bude hlasovat nadpoloviční většina hlasujících, která však bude zároveň představovat alespoň 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, což má přispět k zachování legitimacy rozhodnutí přijatého v místním referendu.<sup>61</sup> Ve výsledku tedy musí být odevzdán stejný počet hlasů pro dané rozhodnutí jako před novelou. K posunu limitů došlo především z toho důvodu, že velmi často nemohlo referendum nabýt závaznosti pro slabou účast, tak jak tomu bylo například v již zmiňovaném brněnském referendu. Zejména ve větších městech, která inklinují k anonymitě, uzavřenosti a nezájmu obyvatel vůči svému okolí a veřejnému životu, ale kde je třeba získat pro danou věc větší množství voličů, by tato změna mohla výrazně posílit vliv referenda na společenské dění.

Výjimkou v závaznosti referenda je případ, kdy se rozhoduje o oddělení, připojení nebo sloučení obcí. Souhlasný projev s tímto aktem musí poskytnout nejméně polovina osob s trvalým pobytem v té části obce, která se má odpojit, jde-li o sloučení, či připojení obcí, musí souhlasit minimálně polovina občanů obce, ve které byl podán návrh.

Závaznost referenda znamená, že se jím musí řídit všechny orgány obce. Nad tím dohlíží Ministerstvo vnitra, které vyzve obecní zastupitelstvo nebo radu obce k nápravě svého jednání v případě, že se neřídí rozhodnutím občanů, které vyjádřili v místním referendu, a pohrozí mu rozpuštěním<sup>62</sup>. To se týká samozřejmě jenom obligatorního referenda.

Pro ochranu zájmů místního referenda se může přípravný výbor nebo jakákoliv oprávněná osoba obrátit na místně příslušný krajský soud a žádat nápravu 1) v případě nečinnosti orgánů obce, 2) rozhodnutí zastupitelstva, že referendum nevyhlásí, 3) pokud má výbor za to, že je jeho návrh bezvadný a obecní úřad požaduje odstranění vytýkaných

---

<sup>61</sup><http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6352602>

<sup>62</sup>viz § 89 odst. 2 OZř

vad. Návrh musí být podán do 10 dnů od doručení výzvy, nebo 20 dnů od konání zasedání zastupitelstva. Jakákoliv oprávněná osoba může namítat neplatnost rozhodnutí v místním referendu a neplatnost hlasování podle § 58 ZMR proto, že došlo k závažnému porušení tohoto zákona, které zapříčinilo změnu výsledku voleb, nebo proto, že bylo konáno referendum ve věci, která nespadá do samostatné působnosti obce, nebo o níž nelze referendum konat. V tomto případě je potřeba podat návrh soudu do 10 dnů od vyhlášení výsledků hlasování.

## **7.8. Místní referendum o oddělení městských částí Křelov a Břuchotín od statutárního města Olomouc a vytvoření samostatné obce**

Aby má práce nebyla jen teoretická, snažila jsem se získat informace o místním referendu, které proběhlo na území města Olomouce. Po dlouhém a náročném pátrání (měla jsem zpočátku nedostatek znalostí o novodobější územní historii Olomouce, protože jsem se do města přestěhovala teprve před čtyřmi lety) jsem nakonec získala dokumenty, které bych mohla použít ve své práci. Tento příklad by měl posloužit tomu, abychom se přesvědčili o správném fungování tohoto institutu v praxi.

Zjistila jsem, že v 90. letech 20. století došlo k odtržení několika městských částí a ke vzniku samostatných obcí. Rozhodla jsem se tedy, že zjistím, jakým způsobem proběhlo místní referendum v obci (tehdy městských částech Olomouce) Křelov – Břuchotín. Vzhledem k tomu, že ani jedna z nově vzniklých obcí (obec Křelov – Břuchotín a město Olomouc) již podklady k hlasování v MR neměla a netušila, kde se mohou nacházet, ztrácela jsem naději, že se kdy k materiálům důležitým pro mou práci dostanu. Nakonec jsem se obrátila na státní okresní archiv v Olomouci, kde jsem je v nezpracované podobě objevila. Byla to skutečně detektivní práce, která ale přinesla ovoce.

Zjistila jsem, že o odtržení obce Křelov se hlasovalo dvakrát, poprvé 14. 8. 1993. Toto referendum proběhlo v souladu se zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o místním referendu. Pro odloučení se vyslovilo 404 z celkového počtu 787 oprávněných osob zapsaných v seznamech voličů, tím byl splněn požadavek nadpoloviční většiny hlasujících, vyslovujících se pro odtržení městské části. Byla splněna

i podmínka minimálního počtu obyvatel hlášených k trvalému pobytu v každé z oddělených částí<sup>63</sup>.

Obecný názor lidu, vyjádřený plebiscitem roku 1993 však nebyl schválen. Jak vyplývá z rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR č. j. VS/3-1775/93-573, vytvořením samostatné obce Křelov by došlo k narušení územní celistvosti města Olomouce a městská část Břuchotín by byla nově vzniklou obcí od města odtržena. Požadavek územní celistvosti je vyjádřen v § 11 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Přípravný výbor byl poučen o tom, že nové referendum o stejné otázce lze konat nejdříve za 24 měsíců.

#### Základní údaje o 1. místním referendu o oddělení městské části Křelov

Den konání:	14. 8. 1993
Trvale žijící osoby:	1024 (tj. včetně nezletilých)
Oprávněné osoby:	787
Odevzdaných hlasů:	500
Hlasy pro:	404
Hlasy proti:	94
Neplatné hlasy:	2
Náklady hlasování:	2500,- Kč

Po tomto nezdařeném pokusu se iniciátoři této akce rozhodli přesvědčit obyvatele městské části Břuchotín, aby se také od Olomouce odtrhli a vytvořili samostatnou obec. Vzhledem k tomu, že Břuchotín měl méně, než 200 obyvatel a že občané Křelova nemohli žádat samostatně nové referendum dříve, než v roce 1995 a možná i z jiných důvodů, bylo rozhodnuto o vytvoření jedné společné obce nazvané Křelov – Břuchotín.

Byly zahájeny přípravy pro nové referendum. Nejprve se provedlo místní šetření, na základě kterého se zjistilo, že občané souhlasí s osamostatněním městských částí. K petici, která je obligatorní přílohou návrhu na konání místního referenda, připojilo svůj podpis 307 oprávněných občanů.

První návrh na konání MR byl přípravným výborem podán okresnímu úřadu města Olomouce 6. 3. 1994. Nebylo z něj patrné, zda jde o samostatný návrh dvou městských částí na jejich osamostatnění a zda má dojít k vytvoření jedné, nebo dvou nových obcí, byl

---

<sup>63</sup> tehdy platný zákon č. 367/1990 Sb., o obcích požadoval, aby každá z nově vzniklých obcí měla alespoň 300 občanů s trvalým pobytem v obci

tedy vrácen přípravnému výboru k opravě vad. Opravený návrh splňující veškeré náležitosti byl tedy znovu podán 28. 3. 1994 a jako takový byl postoupen radě a následně zastupitelstvu města ke schválení.

Další fází bylo vydání rozhodnutí Rady města o vyhlášení MR, jmenování zapisovatele a členů místní komise, stanovení hlasovacích okrsků a schválení obecně závazné vyhlášky o dni konání MR. Termín konání MR byl stanoven na 14. 5. 1994. Místní komise byla ustanovena dle tehdy platného ZVZO o počtu 9+1 členů, hlasování probíhalo v jeden den od 8. do 20. hodiny ve dvou hlasovacích okrscích.

#### Základní údaje o 2. platném místním referendu o oddělení městských částí Křelov a Břuchotín

Den konání:	14. 5. 1994
Trvale žijící osoby:	1207 (tj. včetně nezletilých)
Oprávněné osoby:	933
Odevzdaných hlasů:	698
Hlasy pro:	604
Hlasy proti:	94

Na základě MR, které proběhlo 14. 5. 1994 v městských částech Křelov a Břuchotín podalo město Olomouc prostřednictvím okresního úřadu Olomouc Ministerstvu vnitra návrh na oddělení městských částí a vytvoření samostatné obce, která bude označena Křelov – Břuchotín. Z návrhu vyplývalo, že původní město Olomouc má zůstat zachováno se zmenšeným územím, majetek závazky a práva budou rozděleny podle stanoveného klíče tak, že nemovitosti budou přiděleny podle katastrálního území a finanční prostředky převáděny nebudou. Na nově vzniklou obec neměly být převedeny prostředky z rozpočtu obce, které by jí procentuálně náležely, ale zároveň nebyl obci přiznán podíl na dluhu, který měla původní obec povinnost splácet. Nově vzniklá obec hodlala vstoupit do všech práv a závazků, které mělo město Olomouc v souvislosti s nájemními smlouvami v katastrálním území Křelov a Břuchotín. Obecní úřad nové obce byl zřízen na adrese ulice M. Majerové 25, PSČ 78336.

Ministerstvo vnitra rozhodlo na základě zaslaného návrhu ve správním řízení dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, takto: S účinností od 1. 1. 1995 se dle § 11 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, město Olomouc rozděluje a vzniká nová obec Křelov –

Břuchotín s vlastním územím. Původní město nezaniká. Majetkové vypořádání bude provedeno na základě předloženého návrhu. Do 30. 6. 1995 musí oba subjekty projednat s katastrálním úřadem označení svých územních hranic.<sup>64</sup>

Institut místního referenda byl v tomto případě využit k vytvoření nového, samostatného subjektu veřejné správy. Bylo postupováno v souladu s tehdy platnými zákony a byl splněn účel, ke kterému bylo místní referendum vytvořeno. Občané z vlastního rozhodnutí a na základě své iniciativy změnili územní uspořádání své obce a přizpůsobili ji svým představám. Vedle samotných občanů obce se plebiscitu účastní i další subjekty, především přípravný výbor, který organizuje veškerá jednání, shromažďuje podklady pro rozhodnutí a podává návrhy, dalšími účastníky jsou obecní úřad, rada a zastupitelstvo obce a Ministerstvo vnitra, které musí příslušný návrh schválit, aby nabyl platnosti.

Při studiu nezpracovaných materiálů k MR Křelov – Břuchotín jsem si jednotlivé dokumenty seřadila do jednotlivých fází, na základě kterých lze velmi přehledně vidět, jak dochází k uskutečnění MR, tohoto nástroje místní iniciativy. Jsou jimi:

1. místní šetření, petice
2. návrh na konání MR
3. oprava vad, nový návrh
4. postoupení návrhu radě, zastupitelstvu
5. schválení návrhu zastupitelstvem
6. rozhodnutí rady o vyhlášení MR
7. konání MR
8. návrh na oddělení části obce dle rozhodnutí v MR
9. rozhodnutí Ministerstva vnitra o návrhu
10. vytvoření nové obce

## **7.9. Přínos místního referenda**

Institut místního referenda je dozajista přínosem pro oblast veřejné správy na komunální úrovni. Dává šanci lidem, kteří mají zájem napomoci utvářet své okolí a kteří se

---

<sup>64</sup> blíže viz nezpracované materiály k Místnímu referendu 1993 a 1994 o odtržení městské části Křelov a městské části Břuchotín od Statutárního města Olomouc, Státní okresní archiv Olomouc



chtějí podílet na závažných rozhodnutích, které se jich dotýkají. Občan žijící na určitém místě, znalý daných poměrů bude mít pravděpodobně větší zájem uspořádat situaci ve své obci co nejlépe a bude pro to mít také lepší předpoklady, než úředníci a politici ústředních orgánů, kteří nejsou detailně seznámeni s problémy občanů v dané obci.

V současnosti roste především trend konzultativního referenda, kterým občané deklarují, ač nezávazně svůj postoj k dané problematice, nejčastěji v oblasti životního prostředí, dopravy a průmyslu. Mohou tímto způsobem také upozornit na existující problém, a dát tak podnět k jeho řešení. Myslím, že v určitých případech tento impuls přivítají i volení reprezentanti výkonné moci a napomohou-li řešení, především mediálně známého případu, může to prospět i jejich preferencím a pomoci jim udržet si svůj post.

## 8. Krajské referendum

### 8.1. Vývoj krajského referenda

Institut krajského referenda, který zavedlo krajské zřízení zákonem č. 129/2000 Sb. měl jenom krátké trvání. S účinností od 1. 1. 2003 bylo novelou č. 231/2002 Sb. právo občanů hlasovat v krajském referendu zrušeno. Tento postoj je jasným důkazem toho, že formy přímé demokracie u nás se velmi těžce prosazují, ačkoliv by se mohlo zdát, že po obnovení demokracie se naopak budou projevovat snahy o uzákonění projevů svobodné vůle lidu. Dlouhou dobu to vypadalo, že problematika referenda se navždy omezí jen na obecní úroveň, ale krátce před parlamentními volbami v květnu 2010 došlo k průlomů a 13. 4. 2010 Poslanecká sněmovna přehlasovala veto prezidenta Václava Klause, stejně jako v březnu Senát, a prosadila uzákonění krajských referend. Ze 191 přítomných hlasovalo pro záměr 104 poslanců z ČSSD, KSČM a Strany zelených.<sup>65</sup>

Návrh na vydání tohoto zákona byl v roce 2005 předložen Zlínským krajem, komplexní pozměňovací návrh pak předložil Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny.<sup>66</sup> Tehdejší místopředseda ČSSD uvedl, že zavedení krajského referenda „je krokem k posílení přímé demokracie u nás a dále by, podle něj, mělo následovat celostátní referendum a přímá volba prezidenta“. Příznivci tohoto zákona kladně hodnotí posílení významu krajů, které budou tímto způsobem moci hájit zájmy svých občanů především v oblastech infrastruktury, energetiky nebo ekologie. „Přijetí zákona přispěje k větší identifikaci lidí s regionem, v němž žijí, krajská referenda posílí legitimitu krajské moci a podpoří postavení krajské samosprávy.“<sup>67</sup> Kraje, které u nás existují teprve od roku 2000, a nemohou se tedy opírat o tradice, by tak mohly legitimovat své postavení a upevnit zatím jen chabý pocit sounáležitosti s krajem jako vlastní komunitou a posílit důvěru k tomuto institutu. Lidé budou moci rozhodovat o záležitostech, které přesahují hranice jedné obce a spadají do samostatné působnosti kraje. Kritici tohoto zákona naopak vyjadřují obavu ze zneužití a tendence obecních samospráv zbavit se své zodpovědnosti. Jedním z odpůrců zákona o krajském referendu je i prezident Václav Klaus, který jako důvod pro odmítnutí tohoto předpisu uvedl: „Zákon by se stal

---

<sup>65</sup> [www.ctk.cz](http://www.ctk.cz)

<sup>66</sup> důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb. o krajském referendu

<sup>67</sup> [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz)

dalším krokem k regionalizaci České republiky a k parcelování státu. Znamenal by ohrožení konzistentnosti politického rozhodování, protože by mohl vést k tomu, že bude celostátní politika jedním či více kraji blokována.“<sup>68</sup>

Zákon o krajském referendu (dále jen ZKR), který byl ve Sbírce právních předpisů ČR publikován pod číslem 118/2010 a je platný od 29. 4. 2010, nabude účinnosti 1. 1. 2011 a krajské referendum bude konáno ve věcech výhradní působnosti kraje. Stejně jako u místního obecního referenda nebude možné hlasovat o zřízení a zrušení krajských orgánů, o volbě či odvolání hejtmána a jiných funkcionářů, o ukládání pokut, o krajském rozpočtu a o krajských vyhláškách. Navíc není možné konat krajské referendum o změně hranic kraje, protože ty lze změnit pouze zákonem.<sup>69</sup> O vyhlášení krajského referenda rozhodne zastupitelstvo kraje nadpoloviční většinou všech hlasů nebo mohou o jeho konání požádat občané kraje prostřednictvím přípravného výboru, pokud tento návrh podpoří 6% oprávněných osob.

Zákon o krajském referendu kopíruje zákon o místním referendu, poučen z chyb předchozích předpisů upravuje jednotlivé instituty tak, aby lépe vyhovovaly svému účelu a eliminuje nedostatky v nich. Tento zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, právem Evropského společenství a vyhovuje mezinárodním závazkům poskytnutým naším státem. Trend zavádění referend do veřejné správy je v současné době populární a byl doporučen i Parlamentním shromážděním a Výborem ministrů Rady Evropy v roce 2005.

## **8.2. Proces provádění krajského referenda**

ZKR je členěn do čtyř částí. První část, která má 11 hlav, vytváří právní základ tohoto institutu, upravuje jednotlivé postupy při tvorbě a organizaci referenda a zavádí pravidla platnosti a závaznosti rozhodnutí v něm přijatých. Další části jsou ustanovení pozměňovací a čtvrtá, poslední část, vymezuje účinnost zákona.

ZKR vymezuje hned v prvním ustanovení svou působnost, která se vztahuje na území vyšších územních samosprávných celků, přičemž z důvodů zamezení kolize úprav ZMR a ZKR vylučuje použití tohoto zákona na území hlavního města Prahy, kde bude

---

<sup>68</sup> ŠARADÍN, P.: [www.denikreferendum.cz/clanek/2960-krajske-referendum-schvaleno](http://www.denikreferendum.cz/clanek/2960-krajske-referendum-schvaleno)

<sup>69</sup>viz čl. 2 úst. Zákona č. 347/1997 Sb.

referendum probíhat podle ZMR. Hlasovací právo je upraveno způsobem, který už známe z předchozích kapitol o volbách do zastupitelstev obcí a o místním referendu. Doba hlasování je jednodenní a měla by být stanovena podle krajských podmínek tak, aby účast v krajském referendu byla pokud možno co největší. Z ekonomických důvodů je rovněž možné krajské referendum provést společně s volbami do zastupitelských sborů, do Parlamentu ČR a Evropského parlamentu. Souběh referenda a voleb je nově podrobně upraven v § 28 ZKR tak, aby nedocházelo ke zbytečným omylům při hlasování, a zabránilo se tak stížnostem a návrhům na neplatnost hlasování. Hlasování probíhá společně v tytéž dny, ve společných místnostech, hlasy se odevzdávají do společných hlasovacích schránek. Pro lepší přehlednost jsou hlasovací lístky a obálky barevně odlišeny a každý barevně diferencovaný hlasovací lístek je vložen do obálky shodné barvy.

### **8.3. Proces vyhlášení krajského referenda**

Předmět krajského referenda je vymezen opět pozitivně a negativně. Krajské referendum lze konat o všech otázkách patřících do samostatné působnosti kraje s výjimkou případů taxativně stanovených § 7. O tom, že proběhne referendum se usnese zastupitelstvo kraje, nebo zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení na základě návrhu přípravného výboru, který musí podpořit alespoň 6 % oprávněných osob, které jsou v kraji hlášeny k trvalému pobytu. Důvodem je především snaha zjistit, zda bude institut dostatečně využit.

Přípravný výbor předloží návrh se všemi náležitostmi a podpisovou listinou krajskému úřadu, který do 15 dnů rozhodne, zda je návrh vadný či bezvadný, a podle toho buď poskytne přípravnému výboru přiměřenou lhůtu na odstranění vad, a nebo předloží kompletní návrh prostřednictvím rady zastupitelstvu kraje. To pak již posuzuje jen věcnou správnost návrhu. Je-li možné o dané otázce referendum konat, je bezodkladně vyhlášeno krajské referendum. V opačném případě je potřeba návrh na konání krajského referenda odmítnout. Další lhůta na odstranění vad se již neposkytuje. Byla-li by položená otázka věcně nesprávná, musel by žadatel tuto otázku změnit, a tím by prakticky podal nový návrh na konání krajského referenda, který by musel být podpořen novou peticí podporovatelů.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb. o krajském referendu

O otázce, o které se bude hlasovat v referendu, nesmí po vyhlášení zastupitelstvo již samostatně rozhodovat. § 16 ZKR řeší problematiku společného konání referenda.

Za určitých podmínek lze provést společné referendum o více otázkách. Tyto se nesmí vzájemně významově vylučovat, jinak by mohlo docházet k neřešitelným situacím, kdy by se zastupitelstvo muselo řídit dvěma závaznými rozhodnutími, které si vzájemně odporují. Jde-li o otázky obsahově shodné, rozhoduje zastupitelstvo pouze o dříve podaném návrhu. Společné konání referenda je ekonomicky výhodné a je zde pravděpodobná vyšší účast společnosti na hlasování.

#### **8.4. Komise pro krajské referendum**

I v případě krajského referenda jsou zřizovány komise koordinující jeho správný průběh. Jsou to okrsková komise, místní komise a krajská komise. Na rozdíl od referenda místního, zde jako komise na nejvyšším stupni figuruje komise krajská. Plní prakticky tutéž funkci jako komise městská v případě konání místního referenda v územně členěném statutárním městě, má jen jiné označení. Krajská komise organizuje činnost místních komisí, dohlíží na dodržování právních předpisů o krajském referendu, sčítá hlasy a zjišťuje výsledky hlasování v kraji na podkladě zápisů o výsledku hlasování předaných místními komisemi, rozhoduje o stížnostech na postup místních komisí, vyhlašuje výsledky hlasování v krajském referendu, odevzdává hlasovací dokumentaci o krajském referendu krajskému úřadu, plní další úkoly podle ZKR. Pokud by se konalo společné referendum o více otázkách, nebudou sestavovány zvláštní komise pro každý jednotlivý případ, ale vytvoří se komise společné. O výši odměny pro členy komise, kteří vykonávají tzv. jiné úkony v obecném zájmu, rozhoduje podle svých možností kraj.

Způsob, jakým probíhá hlasování, osoby oprávněné hlasovat, hlasovací lístky a průkazy nebo kampaň pro krajské referendum a ostatní instituty, které upravuje hlava pátá ZKR, a zjišťování výsledků hlasování a vyhlášení výsledků krajského referenda, jak je upravuje hlava šestá, jsou zcela shodné s úpravou v ZMR, která kopíruje úpravu ZVZO. O těchto záležitostech pojednávají předchozí kapitoly mé práce, ve kterých jsem vše podstatné již zmínila, a proto tuto problematiku nebudu dále rozebírat. Zmíním pouze, podle mého názoru zajímavý případ, kdy osoba, která má zájem zúčastnit se vyhlášeného referenda, není jednoznačně rozhodnuta pro jednu ze dvou v něm nabízených variant. I ta

se může zapojit do hlasování a svým hlasem podpořit platnost onoho referenda, i když nebude hlasovat ani „pro“, ani „proti“. Tato osoba neoznačí křížkem žádnou odpověď a takto neupravený hlasovací lístek odevzdá v obálce do hlasovací schránky. Tyto hlasy se sčítají zvlášť a započítávají se do počtu 35% oprávněných osob, které musí v referendu hlasovat, aby nabylo platnosti. Tuto úpravu zná již i ZMR, ale předchozí úprava<sup>71</sup> takový způsob hlasování neumožňovala. Myslím, že současný stav je bezesporu spravedlivější a korektnější, dává možnost vyjádřit svůj skutečný názor a umožňuje zapojení širší skupiny obyvatel do záležitostí veřejného života, kteří by se jinak referenda nezúčastnili, a jejich hlas by tak přišel nazmar. ZKR upřesňuje i situace, kdy osoba zakřížkuje jak variantu „ano“, tak variantu „ne“. V takovém případě by byl hlas neplatný.

## 8.5. Vyhlášení výsledků hlasování

Za vyhlášení výsledků hlasování v krajském referendu je zodpovědná krajská komise, která výsledky zveřejní na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. První den vyvěšení zápisu se považuje za den vyhlášení. Do pěti dnů po vyhlášení je hejtman kraje povinen oznámit tuto skutečnost spolu s výsledky hlasování Ministerstvu vnitra. Ve stejné lhůtě je třeba oznámit i provedení rozhodnutí, které bylo v krajském referendu přijato.

Platnost a závaznost referenda upravuje § 48 ZKR. Aby bylo rozhodnutí přijaté v krajském referendu platné, musí se hlasování účastnit alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech voličů v daném kraji. Pokud nadpoloviční většina zúčastněných osob hlasovala ve prospěch jedné z variant a počet těchto osob dosahuje alespoň 25% všech oprávněných osob, nabude rozhodnutí závaznosti. Takovýmto rozhodnutím se musí řídit zastupitelstvo a všechny orgány kraje, jinak by podle § 45 odst. 3 KZř mohlo být zastupitelstvo rozpuštěno.

Provádění krajského referenda je výkonem samostatné působnosti, což je přímo vyjádřeno ustanovením § 50 ZKR. Toto výslovné zakotvení, které by vzhledem k § 4 KZř<sup>72</sup> nebylo nezbytné, bylo právním předpisem pravděpodobně převzato z předlohy, podle jejíhož vzoru byl ZKR koncipován, tedy ze ZMR, který pro změnu vychází z právní

---

<sup>71</sup> z.č. 289/1992 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o místním referendu

<sup>72</sup> který stanoví, že není-li ve zvláštním zákoně upravujícím působnost kraje uvedeno, o jakou působnost se jedná, jde vždy o samostatnou působnost

úpravy volebního zákona (ZVZO), ve kterém musí být (jak opět vyplývá z § 4 KZř) výslovně stanoveno, že provádění úkonů voleb je výkonem přenesené působnosti. V každém případě toto výslovné vyjádření není na škodu. Úkony starosty a obecního úřadu jsou naopak výkonem přenesené působnosti, neboť jde o obstarávání záležitostí ve prospěch jiné veřejnoprávní korporace- kraje na základě zákona a pro státní zájmy. Výdaje těchto činností jsou ale hrazeny z rozpočtu kraje, nikoliv státu.<sup>73</sup>

Hlava devátá ZKR vymezuje způsob, kterým se zjišťuje počet oprávněných osob, které mohou v referendu hlasovat tak, že je jednoznačně určeno datum 1. 1. roku, kdy byl podán návrh na vyhlášení krajského referenda. Toto fixní datum je z hlediska právní jistoty velmi vhodně zvolené a zabraňuje absurdním požadavkům určovat počet oprávněných osob ke dni vyhlášení referenda, což by znamenalo spoléhat se na to, že požadavky pro povolení referenda budou splněny někdy v budoucnu, což nemůže být nikým zaručeno, a byly by tedy schvalovány návrhy na základě iracionálního předpokladu, že snad nastanou podmínky pro jeho povolení, které již ve skutečnosti proběhlo. Jak je vidět, tento začarovaný kruh by v žádném případě nesplňoval požadavek právní jistoty.

Hlava desátá upravuje systém přestupků, kterých se může osoba při konání referenda dopustit. Tyto specifické delikty vymezené v § 55 odst. 1 až 3 budou projednávány podle z. č. 500/2004 Sb., správního řádu. Je to jediný případ, kdy bude tento obecný právní předpis použit vzhledem k tomu, že jinak problematiku krajského referenda kompletně a uceleně upravuje ZKR jako norma speciální.

## 8.6. Soudní přezkum

V situacích, kdy dojde k porušení práv, vyplývajících z tohoto zákona, je možné domáhat se soudní cestou nápravy těchto vad. Věcně příslušným k projednávání těchto návrhů je krajský soud. Požádat soud o přezkoumání průběhu krajského referenda může každá oprávněná osoba (tedy taková osoba, která může podat návrh na konání krajského referenda), která se domnívá, že došlo k takovému porušení ustanovení zákona, které mohlo mít dopad na výsledek hlasování, a tedy přijetí nesprávného rozhodnutí. Rovněž se může domáhat vyslovení neplatnosti referenda, které rozhodovalo o otázce nepatřící do samostatné působnosti kraje nebo o níž v krajském referendu hlasovat nelze. Zákon, v

---

<sup>73</sup>důvodová zpráva k zákonu č. 118/2010 Sb. o krajském referendu

zájmu zachování právní jistoty, stanoví lhůtu nejvýše 10 dnů od vyhlášení výsledků referenda k podání takového návrhu. Dojde-li soudu návrh na vyslovení neplatnosti krajského referenda, bude se zabývat především přezkumem postupu zastupitelstva kraje při vyhlášení a organizaci krajského referenda.

Soudní ochrana je poskytována také návrhu přípravného výboru na konání krajského referenda. Pokud zastupitelstvo kraje o návrhu nerozhodne nebo rozhodne o nevyhlášení referenda nebo pokud přípravný výbor nesouhlasí s výzvou krajského úřadu na opravu vad návrhu, může přípravný výbor podat návrh na nápravu tohoto jednání, ačkoli není právnickou osobou. K hájení svých zájmů byl obdařen procesní subjektivitou a zákon mu výslovně zaručuje možnost podávat v stanovených případech návrhy soudu. Jestliže krajský soud rozhodne ve prospěch přípravného výboru, zašle své rozhodnutí zastupitelstvu, které se jím musí řídit a v podstatě svým rozhodnutím nahradí rozhodnutí samosprávného orgánu o zahájení krajského referenda.

## **8.7. Krajské referendum pro futuro**

Vzhledem k tomu, že právní úprava je zcela nová a ještě nenabyla účinnosti, a tudíž nebyla její funkčnost vyzkoušena v praxi, nezbyvá mi, než doufat v její úspěch a přát jí, aby byla občanům, kterým je hlavně určena, ku prospěchu. Spoléhám, že bude plnit účel, ke kterému byla vytvořena, je totiž věrnou kopií ZMR, který se již v praxi osvědčil. Referenda sice v České republice neprobíhají příliš často, například ve městě Olomouc, ve kterém bydlím, jsme zatím neměli možnost se s tímto institutem celoplošně seznámit (jedinou výjimkou je referendum o přistoupení ČR k EU), ale referenda, která proběhla, zaznamenala ve větší, či menší míře úspěch. Protože je spousta projektů na krajské úrovni, které se dotýkají zájmů občanů, budeme určitě svědky vyhlášení prvního krajského referenda i u nás.



## 9. Závěr

Má diplomová práce pojednává o možných způsobech účasti občanů na chodu místní správy. Především se zaměřuje na dva, resp. čtyři nejvýznamnější způsoby zapojení laického prvku do řízení společnosti na regionální úrovni, kterými jsou instituty voleb do zastupitelstev obcí a krajů a místní a krajské referendum. Jsou to instituty poměrně působivé, které mohou naprosto změnit stávající situaci.

Pro jejich účinnost je však potřeba vysoká účast oprávněných osob, které se zapojí. Bez dostatečného počtu hlasů (kdy tyto počty rozhodně nejsou nedosažitelné) nemají tyto prostředky dostatečnou sílu, aby něco změnily. Vzhledem k tomu, že pro Českou republiku je příznačná slabá politická angažovanost (aspoň podle mého názoru, oproti jiným státům se Češi velmi neochotně a sporadicky stávají členy nějakého spolku, organizace, či družstva jakéhokoli druhu, ať už veřejnoprávního nebo soukromoprávního charakteru), ani do procesu voleb, či referenda se mnohdy nezapojí zdaleka takový počet osob, jaký by byl potřebný. Nebudu polemizovat nad tím, kde se tato neochota v nás bere, ale rozhodně nás ochuzuje v našich ústavně zaručených kulturních a politických právech.

Druhou podmínkou úspěchu je kvalitní, dobře propracovaný záměr, který zaujme. Ať už jde o vhodného kandidáta ve volbách nebo o kontroverzní návrh referenda, musí tento nabízený produkt upoutat. Dobrý záměr je takový, který osloví velkou skupinu občanů, ti ho pojmu za svůj a začnou usilovat o jeho naplnění. V případě voleb jsou úmysly jednotlivých kandidátů vyjádřeny volebním programem. Kandidátní strany v něm nabízí možné způsoby řešení palčivých témat ve svém volebním obvodu, slibují uskutečnit různé projekty např. z oblasti výstavby, kultury, dopravy nebo životního prostředí. Každý volební obvod je jiný a potřebuje něco jiného, malá vesnička pod horami touží v první řadě po zřízení obecního vodovodu, město s vyšším rozpočtem bude chtít například postavit nové divadlo nebo aquapark, spousta velkých měst zase touží po obchvatu, který by je zbavil nesnesitelného provozu v centru. Takové a mnohé jiné cíle si politické strany nebo nezávislí kandidáti určují ve svých volebních programech a doufají, že se jimi zavděčí svým voličům, kterým bude stát za to přijít k volbám a odevzdat jim svůj hlas.

Prostředkem, jak se před volbami zviditelnit je právě volební kampaň, která především ovlivňuje úspěch kandidáta. Mnohdy to vypadá, jakoby strana veškerou energii vložila právě do předvolební reklamy a pak, po případném vítězství, jí už žádná nezbude na plnění předvolebních slibů. Jelikož byl rok 2010 opravdu bohatý na volby, investigativními novináři byl nazvaný rokem „supervolebním“, hlasovali jsme ve volbách

do Poslanecké sněmovny, do Senátu a do obecních zastupitelstev, nashromáždili jsme o tomto procesu spoustu dojmů a poznatků. Byli jsme zahlceni předvolebními hesly, slogany a billboardy a teď většina z nás očekává splnění závazků, které nám volební kandidáti dali.

Má diplomová práce se člení na devět kapitol. První kapitola tvoří úvod práce, ve kterém jsem se snažila vyjádřit směr mého budoucího úsilí, zachytit prvotní poznatky vztahující se k tomuto tématu a vytyčit si základní cíle, kterých se pokusím dosáhnout. Devátou kapitolu představuje závěr, ve kterém se pokusím zrekapitulovat celé mé dosavadní snažení.

Druhá kapitola pojednává o vývoji vzniku samosprávy v České republice. Znalost historie je nezbytná pro pochopení fungování tohoto (a jakéhokoliv jiného) institutu. Kapitolu jsem pro přehlednost rozčlenila do tří podkapitol. První podkapitola pojednává o vzniku samosprávy a jejich počátcích. Jde zejména o to pochopit, jakým způsobem se ubíralo myšlení lidí při zakládání prvotních spolků, co je k tomu vedlo a proč se rozhodly právě pro tuto formu zřízení. Podkapitola č. 2 se zaměřuje na historický vývoj samosprávy v době Rakousko – Uherska, kdy neexistoval samostatný a samosprávný český stát, a proto byla jediná reálná možnost vlastního řízení a vlády spatřována především v regionální správě. Třetí podkapitola pak pojednává o rozvoji samosprávy za první republiky, o prvních pokusech vytvořit ideální územní členění a systém jeho správy a následně o jeho zániku v období totalitního režimu.

Ve třetí kapitole jsem definovala všechny stěžejní pojmy související s účastí občana na místní správě. Postupovala jsem od obecných výrazů ke konkrétnějším, až jsem dospěla k definici toho, o čem má vypovídat tato diplomová práce. Kapitola je členěna do osmi podkapitol, kterými jsou: správa jako výchozí právní pojem, veřejná správa, státní správa, místní správa a regionální správní úřady, místní správa a veřejnoprávní korporace-přenesená a samostatná působnost, samospráva, územní samospráva (obec, kraj), obec a občan. Podkapitoly na sebe navazují, předchozí tvoří úvod ke kapitole následující. Je to tím, že správní právo je vytvořeno jako velmi složitá a rozvětvená struktura, ve které kmen, stěžejní institut, kterým je pojem správa, podpírá vzrostlý košatý strom rozsáhlé struktury odvětví práva správního. Tímto analytickým způsobem jsem se dobrala k podstatě mé práce.

Následující oddíl vychází z poznatků kapitoly třetí a plynule na ni navazuje. Ohraničuje již konkrétně jednotlivá práva a povinnosti, která má občan v souvislosti s uplatňováním svých práv ve veřejné správě. Kapitola má tři pododdíly a zabývá se eventualitami, které může občan využít, chce-li rozhodovat o veřejných záležitostech. Jsou

to především volby a referendum, ale existují i další nástroje, které je možné využít při ingerenci do záležitostí, které jinak spadají pod působnost veřejného činitele. Lze využít petice, stížnosti, podání, návrhy na projednání záležitosti zastupitelstvem, je možné účastnit se zasedání zastupitelstva a přednést na něm své požadavky. Jednou z možností je i členství v orgánech nebo odborech obcí a krajů.

Kapitola č. 5 pro úplnost charakterizuje jednotlivé orgány obecní, resp. krajské samosprávy. Je rozčleněna do pěti pododdílů, pojednávajících o každém z nich jednotlivě.

Šestá kapitola se věnuje volbám do zastupitelstev obcí. Je to nejrozsáhlejší kapitola mé práce. Podrobně popisuje celý volební proces a jeho stěžejní prvky. Má 13 podkapitol, kdy ta poslední je věnována volbám do zastupitelstev krajů. Jelikož jsou krajské volby téměř identické s volbami obecními, nejsou v mé práci zpracovány v samostatnou kapitolu. Bylo ale, podle mého názoru, vhodné zmínit určitá specifika a také náročné začátky krajského zřízení.

Měla jsem to štěstí, že v době, kdy jsem psala tuto práci, proběhly mimo jiné i volby do obecních zastupitelstev, takže jsem měla možnost uplatnit své poznatky získané při psaní diplomové práce v praxi a vidět volební proces na vlastní oči. V příloze č. 1 k této práci jsem proto vytvořila grafické znázornění voleb do obecního zastupitelstva ve Statutárním městě Olomouc, do jehož volebního obvodu patřím, které obsahuje výsledky volebního klání v procentech, v počtech mandátů a v počtech platných hlasů.

Sedmá a osmá kapitola se zabývají institutem místního a krajského referenda, což je druhý nejvýznamnější způsob, jak závazně zasáhnout do chodu samosprávy. Je to jediná forma přímé demokracie v našem právním státě, a proto je považována za významný symbol tohoto státního zřízení. Místní referendum je možné provést jen v zákonem stanovených případech a jen za splnění všech zákonem požadovaných náležitostí. Jako příklad toho, jak místní referendum skutečně probíhá jsem zpracovala průběh místního referenda o odtržení části území města Olomouc a vytvoření nové obce Křelov – Břuchotín. Krajské referendum je novým prvkem v českém právním prostředí a dává občanům další možnosti, jak se zapojit do otázek veřejné správy na úrovni vyšších samosprávných celků.

V našich poměrech stále přetrvává bývalým režimem zakotvený negativní postoj a odstup občanů od veřejného života. Je to zřetelné zejména na nízké účasti Čechů ve volbách do obou komor parlamentu ČR a zastupitelstev obcí. Vyhlášení místního referenda také není příliš častým jevem, proto je takový akt, když už k němu dojde, považován za senzaci a vyvolává nebývalý mediální zájem. Ani petiční právo či právo shromažďovací

není u nás ve srovnání s jinými evropskými zeměmi (např. Francie) intenzivněji využíváno.

Možností, jak se zapojit do chodu a fungování své obce, má občan opravdu hodně. Otázkou je, zda jsou tyto možnosti skutečně dostatečně účinné a zda je jejich uplatňování v praxi umožňováno. Otázkou dále zůstává, zda laický prvek bez znalostí, vědomostí a zkušeností má mít své místo ve veřejném sektoru a zda jeho uplatnění nezpůsobuje zbytečné prodlevy při rozhodování v oblasti veřejných zájmů.

## Literatura

### Odborné publikace

- BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2008, 1092 s., ISBN 978-80-7357-331-7
- FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1- Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. Brno : Masarykova univerzita ; Doplněk, 2003, 556 s., ISBN 80-210-3254-5
- FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 266 s., ISBN 80-210-3023-2
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část, 7. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009, 824 s.
- HLAVAČKA M. *Zlatý věk české samosprávy : samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha : Nakladatelství Libri, 2006, 207 s
- KEJŘ J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998, s. 342, ISBN 80- 7184-515-9
- KLÍMA K. *Ústavní právo, 3. rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 759 s.
- KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí, základy obecního práva. kodex bohemia, s.272, ISBN 80-85963-73-6*
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, 399 s., ISBN 9788072016655
- KOUDELKA, Z. , ONDRUŠ, R. , PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář, 4. vydání*. Praha: Linde, 2009, s. 486, ISBN 978-80-7201-760-7
- MOLEK P., ŠIMÍČEK V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, 331 s, ISBN 80-7201-639-3
- NAHODIL T., ŘÍČKA T.: *Místní referendum v ČR, zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha: Linde, 2004, 141 s., ISBN 80-7201-502-8
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, 2. díl*, Linde Praha a. s., 2003, 551 s., ISBN 80-7201-273-8
- PRŮCHA, P. *Výkonná moc a územní samospráva, in sborník Výkonná moc v ústavním systému ČR*. MU Brno, 2004
- PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, 683 s., ISBN 8072083147
- PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy, Iuridicia brunensia, 1995*
- SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy 1848- 1948*. Praha : Eurolex Bohemia, 2002, 389 s, ISBN 8086432254

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2009, 463 s., ISBN 9878073573829

ŠARADÍN, P., OUTLÝ, J. *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, 232 s., ISBN 8024407981

### **Doplňková literatura**

PRAŽÁK, J. *Právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905

ADÁMEK, K. *Organisování zastupování zájmův rolnictva. Úvaha o III. článku vídeňských punktací*, Chrudim 1890

### **Časopisové články**

FILIP, J.: Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS, *Právní zpravodaj* 4/2007

VIDLÁKOVÁ, O.: Evropský pohled na místní správu (část I.), *Veřejná správa* 14/6 2003

VIDLÁKOVÁ, O.: Evropský pohled na místní správu (část II.), *Veřejná správa* 14/7 2003

MATES, P.: Právní úprava místního referenda, *Právní fórum*

KOLMAN, P.: Postavení a působnost obce, *Správní právo* 5/2004

KOLMAN, P.: Postavení a působnost obce, *Správní právo* 6/2004

### **Internetové články**

<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6352602>

ŠARADÍN, P.: [www.denikreferendum.cz/clanek/2960-krajske-referendum-schvaleno](http://www.denikreferendum.cz/clanek/2960-krajske-referendum-schvaleno)

[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/696/\\_s.155/708?POSTUP\\_ID=17&PRVEK\\_ID=396](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/696/_s.155/708?POSTUP_ID=17&PRVEK_ID=396)

KADLEČKA, S.: Nová úprava komunálních voleb, ASPI LIT20279CZ

### **Internetové zdroje**

[www.ctk.cz](http://www.ctk.cz)

[www.ihned.cz](http://www.ihned.cz)

<http://ma21.cenia.cz/>

[www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)

<http://portal.justice.cz>

[www.volby.cz](http://www.volby.cz)

[www.smocr.cz/](http://www.smocr.cz/)

## **Judikatura**

IV. ÚS 3102/08  
30Ca 188/2002- 25 Krajský soud v Hradci Králové  
ÚS III. ÚS 361/05  
Pl. ÚS 13/05  
IV. ÚS 223/04  
IV. ÚS 1403/09

## **Zákony**

Zákon č. **118/2010 Sb.**, o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **159/2006 Sb.**, o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb.

Zákon č. **500/2004 Sb.**, správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **22/2004 Sb.**, o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **491/2001 Sb.**, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **133/2000 Sb.**, o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **130/2000 Sb.**, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **129/2000 Sb.**, o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **128/2000 Sb.**, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **101/2000 Sb.**, o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. **347/1997 Sb.**, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. **1/1993 Sb.**, Ústava ČR, v platném znění

Ústavní zákon č. **1/1993 Sb.**, Ústava České republiky, v platném znění

Usnesení předsednictva ČNR č. **2/1993 Sb.**, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. **85/1990 Sb.**, právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **84/1990 Sb.**, o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. **83/1990 Sb.**, o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

## **Další zdroje**

JŘ ZMO č. 2/2007 (jednací řád zastupitelstva města Olomouc)

Důvodová zpráva k zákonu č. **491/2001 Sb.** o volbách do zastupitelstev obcí

důvodová zpráva k zákonu č. **118/2010 Sb.** o krajském referendu

důvodová zpráva k zákonu **22/2004 Sb.** o místním referendu

nezpracované materiály k Místnímu referendu 1993 a 1994 o odtržení městských částí Křelov a Břuchotín od Statutárního města Olomouc a vytvoření nové obce