

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Johana Bartoňová

Podíl občanů na samosprávě obcí

Bakalářská práce

Olomouc 2024

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Podíl občanů na samosprávě obcí vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 79 062 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 27.3. 2024

.....
Johana Bartoňová

Poděkování

Děkuji vedoucí práce Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a vstřícné jednání při zpracovávání mé bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Územní samospráva	8
1.1. Obec	11
1.2. Občan obce	14
2. Právo na informace	15
3. Formy podílu občanů na samosprávě obcí	19
3.1. Volby do zastupitelstev obcí	20
3.2. Místní referendum	22
3.3. Ostatní práva občanů obce v rámci obecní samosprávy	25
Závěr	30
Zdroje	32
Shrnutí	36
Abstract	36
Klíčová slova	36
Key words	36

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

Listina – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Občanský zákoník – Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon o obcích – Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon o svobodném přístupu k informacím – Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

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

Úvod

Tématem mé bakalářské práce je Podíl občanů na samosprávě obcí. Význam tohoto sousloví působí pro běžného občana, který nemá zvláštní právní povědomí o tomto institutu, poněkud neuchopitelně. Jelikož je toto téma pro mnoho občanů cizí nebo mají jen omezené znalosti o všech svých právech k obci a její samosprávě, rozhodla jsem se napsat svou závěrečnou práci právě na výše zmíněné téma.

Občan obce je jedním z hlavních aspektů územní samosprávy i samotné obce. Přesto mnohdy občané obce neznají všechny prostředky, kterými mohou působit na obecní samosprávu. Proto se domnívám, že je důležité, aby se povědomí o právech občana k samosprávě obce zvýšilo, neboť by vedlo k četnějšímu užití prostředků, které obecní samosprávu ovlivňují. Je to podstatné nejen z hlediska efektivního fungování samosprávy obce, ale také pro spokojenost občanů, kteří na ono fungování obecní samosprávy budou moci více působit.

Práva a prostředky, které slouží občanům obce k působení na samosprávu obce, jsou zakotveny v zákoně o obcích. Na tyto práva občanů obce se ve své práci zaměřím a blíže je specifikuji.

Výzkumné otázky pro tuto bakalářskou práci jsou následující: Jak se může občan obce podílet na její samosprávě? Jaké existují prostředky, kterými může občan obce působit na obecní samosprávu? Jaká je míra účasti občanů na samosprávě obcí?

V prvních kapitolách práce využiji především metodu popisnou pro objasnění pojmů územní samosprávy, obce, občana obce a práva na informace. Kombinace metody popisné a metody analýzy bude potřeba k vymezení jednotlivých forem podílu občanů na samosprávě obcí a k vytvoření jejich přehledu s ohledem na příslušnou právní úpravu. Metodou komparace a analýzy nakonec zhodnotím míru užití jednotlivých prostředků.

Stěžejními zdroji, ze kterých budu v následujících kapitolách čerpat, budou publikace týkající se správního práva od profesora Sládečka a Hendrycha, dále Obecní samospráva v České republice, kterou vydal Roman Kočí nebo Právní postavení obcí a krajů docenta Kopeckého, od něhož využiji i komentáře k zákonu o obcích a zákonu o místním referendu. Z právních předpisů to bude zejména zákon o obcích, dále zákon o místním referendu, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a nelze opomenout i právní předpisy ústavního pořádku, z nichž

zejména půjde o Ústavu a Listinu. Tyto budou doplněny o odborné články, popřípadě judikaturu a další zdroje.

Práci budou tvořit 3 kapitoly, přičemž některé z nich pro lepší přehlednost rozdělím i do podkapitol. V první kapitole budu vymezovat územní samosprávu, a to i s ohledem na její zařazení do veřejné správy. První kapitola bude mít dvě podkapitoly, ve kterých vysvětlím základní pojem obec a také termín občan obce.

Druhá kapitola bude o právu na informace. Aby se mohl občan obce účastnit její samosprávy, musí být náležitě informovaný. Proto považuji za nezbytné v této části práce vymezit kdo má právo na informace, kdo informace musí poskytnout, jakým způsobem lze informace zjistit, na jaké informace má občan obce právo a z čeho takové právo vyplývá.

Jednotlivé formy účasti občanů na obecní samosprávě budou obsahem kapitoly třetí. Pro přehlednost jednotlivých práv a prostředků budu členit třetí kapitolu na 3 podkapitoly. V první podkapitole blíže vymezím právo volit a být volen do zastupitelstev obcí. Místní referendum včetně podmínek konání bude vymezeno v rámci druhé podkapitoly a v třetí podkapitole stručně objasním zbývající práva a prostředky občanů obce, kterými mohou působit na obecní samosprávu.

Bakalářská práce je zpracována k 25. březnu 2024.

1. Územní samospráva

Pro úplné a srozumitelné vymezení pojmu územní samosprávy je podstatné začít od termínu obecnějšího a nadřazeného, od veřejné správy. Definovat veřejnou správu výslovně, pozitivním způsobem, je poměrně složité, neboť se jedná o širokou škálu činností, úkolů a institucí. Jednodušší je proto začít tím, co je to správa. Sládeček ve své publikaci uvádí, že „za správu (administrativu) lze v obecném chápání považovat záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).“¹ Správu můžeme rozlišovat soukromou nebo veřejnou, určujícím kritériem je především zájem, který správa sleduje. Soukromá správa sleduje dosažení určitého cíle v soukromém zájmu, často směřuje k hospodářskému prospěchu. Veřejná správa jedná ve veřejném zájmu, je více právně vázaná a omezená, lze provádět jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 3 Ústavy.²

Veřejnou správu lze z hlediska jejího významu definovat dvojím způsobem. Materiální přístup (též funkční pojetí), zohledňuje veřejnou správu jako činnost, která je vykonávána. Formální pojetí (organizační, nebo také institucionální) vymezuje veřejnou správu jako orgány a instituce, které veřejnou správu vykonávají. Materiální i formální pojetí můžeme vymezit pozitivním nebo negativním způsobem. Jak již bylo zmíněno, vytvořit pozitivní definici veřejné správy je obtížné, proto je upřednostňováno negativní vymezení (metoda subtrakce, odečítání). Využívá se při tom teorie rozlišení dělby státní moci, kdy veřejná správa je činnost (materiální hledisko) státních orgánů a jiných orgánů veřejné moci (formální hledisko), která není zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou.³

Stejně jako jiné podobné instituce i veřejná správa má svou organizační strukturu. Organizační výstavbu veřejné správy lze typově označit jako institucionální, protože je tvořena soustavou orgánů. Druhově je organizace veřejné správy formální, neboť vytváří stabilní a trvalé uspořádání na základě určitých pravidel. Tato pravidla označujeme jako organizační principy a organizační akty, přičemž nejpodstatnější z nich nalezneme v ústavních zákonech a zákonech.⁴ Systém veřejné správy tvoří subjekty a vykonavatelé veřejné správy.⁵ Subjekt veřejné správy je její nositel, který i odpovídá za výkon veřejné správy. Nejdůležitějším subjektem veřejné správy je stát. Kromě státu mohou být subjektem i jiné právnické a fyzické osoby, o nichž to stanoví Ústava nebo zákon, příkladně se jedná o veřejnoprávní korporace,

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 2.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 27-28.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 63-64.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 252.

veřejné ústavy a podniky, státní fondy a další. Na tyto subjekty byl výkon veřejné správy státem přenesen formou zákona.⁶ Vykonavatelem veřejné správy je orgán, který jménem subjektu veřejnou správu provádí. Vykonavatele lišíme podle toho, zda vykonávají veřejnou správu jménem státu, nebo jménem subjektu odlišného od státu. Jménem státu vykonávají veřejnou správu buď přímo státní orgány, například vláda, ministerstva a jiné správní úřady, nebo nepřímo orgány obcí, krajů a fyzické a právnické osoby soukromého práva, na které stát výkon těchto státních záležitostí delegoval (přenesl, propůjčil).⁷ Vykonavatelé, kteří provádějí veřejnou správu za subjekt odlišný od státu, jsou především vykonavatelé samosprávy, mezi které řadíme zejména orgány krajů a obcí a orgány stavovských komor.⁸

Existuje mnoho způsobů, jak veřejnou správu můžeme dělit a rozlišovat, a to podle různých kritérií (například s ohledem na organizační strukturu, právní formu nebo úkoly veřejné správy).⁹ Protože se téma práce zaměřuje na obecní samosprávu, považuji za nezbytné vymezit rozlišení veřejné správy podle toho, kdo je subjektem veřejné správy (nositel, který je za její výkon odpovědný). Veřejnou správu tak můžeme dělit na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.¹⁰

Jak už bylo naznačeno, státní správu můžeme dále rozlišovat podle toho, kdo ji vykonává, a to na státní správu přímou (vykonavatelé jsou přímo státní orgány, například vláda, ministerstva, jiné správní úřady) a nepřímou. Nepřímá státní správa je charakteristická tím, že je prováděna vykonavateli veřejné správy odlišnými od státu a jeho institucí. Stát má možnost delegovat (přenést, propůjčit) část svých pravomocí na orgány nestátní, typicky se jedná o orgány veřejnoprávních korporací (například orgány obcí a krajů v přenesené působnosti, orgány profesních komor), nebo se může jednat o soukromé fyzické a právnické osoby, kterým stát na základě zákona a v jeho mezích svěřil výkon určitých pravomocí.¹¹

Od státní správy odlišujeme samosprávu. Pro samosprávu je typické, že subjektem veřejné správy je nestátní subjekt, tedy veřejnoprávní korporace odlišná od státu. Jedná se o decentralizaci veřejné moci, kdy stát může svěřit výkon určitých státních záležitostí buď na územní samosprávné celky (obce a kraje), to hovoříme o samosprávě územní, nebo na stavovské komory (samospráva profesní, též označována jako zájmová), které obvykle fungují

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 2.

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo ...*, s. 252.

⁸ Tamtéž, s. 253.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 6.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo ...*, s. 25.

¹¹ Tamtéž, s. 26.

za účelem výkonu určité profese (například Česká advokátní komora). Na rozdíl od nepřímé státní správy je samospráva vykonávána samostatně, nezávisle na státu, subjekt vykonávající samosprávu není ve vztahu podřízenosti. Jisté kontrolní mechanismy však existují (například správní soudnictví).¹² Kromě samosprávy územní a profesní odlišujeme ještě samosprávu ostatní, ta zahrnuje samosprávu školskou a akademickou (samosprávu vysokých škol).¹³

Dalším příkladem rozlišování veřejné správy může být rozdělení na veřejnou správu bezprostřední a zprostředkovanou.¹⁴ Úzce to souvisí s dělením veřejné správy na státní správu a samosprávu. O bezprostřední veřejnou správu jde, když ji stát jako nositel veřejné správy sám vykonává (výkon přímé státní správy). Zprostředkovanou veřejnou správu vykonává orgán veřejné moci odlišný od státu nezávisle na tom, zda je subjektem veřejné správy stát (výkon nepřímé státní správy), nebo jiný subjekt (výkon samosprávy).¹⁵

Jak název této kapitoly naznačuje, cílem dosavadního výkladu je vymezit pojem územní samospráva. Územní samospráva, na rozdíl od ostatních typů samosprávy, je zaručena na ústavní úrovni, jak vyplývá z čl. 8 Ústavy.¹⁶ Územní samosprávu dále Ústava zmiňuje v hlavě sedmé, kde opět nalezneme zmínku o právu na samosprávu: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu.*“¹⁷ Subjekty veřejné správy, pokud se jedná o územní samosprávu, jsou územní samosprávné celky.¹⁸ Českou republiku tvoří obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územní samosprávné celky).¹⁹ Podle čl. 100 odst. 2 Ústavy je obec vždy součástí kraje. Obce a kraje jsou jakožto územní samosprávné celky veřejnoprávní korporace, které mohou vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Jsou také samostatně spravovány zastupitelstvem.²⁰ Kraje mají speciální právní úpravu oproti obcím, pokud jde o jejich existenci. Podle čl. 100 odst. 3 Ústavy lze kraj vytvořit nebo zrušit pouze ústavním zákonem. Od účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků²¹ máme celkem 14 krajů včetně hlavního města Prahy.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 26.

¹³ Tamtéž, s. 335.

¹⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 7.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 314.

¹⁷ Čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 90.

¹⁹ Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²⁰ Čl. 101 odst. 1, 2 i 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²¹ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

1.1. Obec

Obec je základní územní samosprávný celek, který společně s krajem, vyšším územním samosprávným celkem, tvoří subjekty územní samosprávy. Protože se tato práce zaměřuje na obecní samosprávu, je důležité blíže specifikovat pojem obec. Obecně můžeme obec popsat na základě 4 základních znaků, při jejichž naplnění lze hovořit o existenci obce. Mezi tyto znaky patří území, občané, právní subjektivita a majetek.²²

Obec je veřejnoprávní korporace, která může vlastnit majetek a jedná svým jménem a na vlastní odpovědnost, jak vyplývá z § 2 odst. 1 zákona o obcích. Stejně je označována i na ústavní úrovni v čl. 101 odst. 3 Ústavy. Veřejnoprávní korporace²³ je specifickou formou korporace, tedy soukromé právnické osoby. Je považována za právnickou osobu veřejného práva, jak je uvedeno v § 20 odst. 2 občanského zákoníku. Jako právnická osoba je nadána právní osobností, je tedy subjektem práva. Může vlastním jménem a na vlastní odpovědnost realizovat svou činnost, která není omezoována pouze na veřejnoprávní záležitosti, protože smí vstupovat také do soukromoprávních vztahů.²⁴ Z výše uvedených ustanovení zákona také vyplývá právo obce vlastnit majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu, čímž je naplněn kromě znaku právní subjektivity také ekonomický základ obce (majetek).²⁵

Každá obec tvoří určitý územní celek, který je navenek oddělen od ostatních obcí hranicemi obce.²⁶ Území obce tvoří jedno nebo více katastrálních území²⁷, což vyplývá z § 18 odst. 2 zákona o obcích a také z § 1 odst. 4 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Celé území České republiky je rozděleno do území obcí.²⁸

Posledním znakem je osobní základ obce (občané obce), který tvoří osoby, jež mají k území obce nějaký právem určený vztah.²⁹ K občanům obce více v následující podkapitole.

²² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012, s. 19.

²³ Základní znaky veřejnoprávní korporace: zřízení zákonem nebo veřejnoprávním aktem, právní subjektivita, oprávnění plnit veřejné úkoly a územní, osobní a majetková složka.

POSPÍŠIL, Petr a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 31.

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 108-112.

²⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 59.

²⁶ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Co se rozumí katastrálním územím je uvedeno v § 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ Výjimkou z tohoto pravidla jsou části území, které slouží k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil – vojenské újezdy. V současnosti existují na území České republiky 4 vojenské újezdy, kterými jsou Boletice, Březina, Hradiště a Libava. PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 102.

²⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 94.

Přestože se jednotlivé obce od sebe mohou lišit, ať už velikostí, počtem obyvatel, nebo z jiných hledisek, platí pro ně tzv. zásada jednotné právní úpravy. Pro všechny obce platí z hlediska struktury a uspořádání stejná pravidla, protože jsou si obce v tomto vzájemně rovny. Existují 3 základní druhy obcí, které rozlišujeme: obce, městyse a města.³⁰ Mezi základními obcemi, městyse a městy není rozdíl v organizaci, liší se jen z hlediska formálního pojmenování orgánů (například obecní úřad, úřad městyse a městský úřad). U měst lze ještě rozlišit statutární města, jejichž výčet je uveden v § 4 odst. 1 zákona o obcích. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona lze statutární města členit na městské obvody nebo městské části, které pak mají své orgány vykonávající samosprávu. Všechny obce jsou upraveny zákonem o obcích, výjimkou je hlavní město Praha. Na Prahu se zákon o obcích nevztahuje, protože má vlastní právní úpravu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.³¹

Působnost obce je věcně a územně vymezený prostor, ve kterém obec a její orgány vykonávají své úkoly. Působnost obce rozlišujeme samostatnou a přenesenou, přičemž toto rozdělení vyplývá z dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. Samostatná působnost je synonymum výkonu samosprávy a přenesenou působností se rozumí výkon nepřímé státní správy.³² V České republice funguje tzv. smíšený typ veřejné správy, ve kterém obec vykonává samostatnou i přenesenou působnost.³³ V obou případech stát přenesl část svých pravomocí na orgány obce, rozdíl je však v tom, kdo je subjektem, tedy nositelem za výkon činnosti odpovědný. V případě samostatné působnosti stát delegoval výkon určitých pravomocí na základě decentralizace na orgány obce. To znamená, že obec realizuje svou činnost samostatně a není v tom podřízena státu, za tuto činnost je i odpovědná. V případě přenesené působnosti stát přenáší formou dekoncentrace výkon některých státních záležitostí na orgány obce. V tomto případě obec nejedná samostatně, nachází se ve vztahu podřízenosti, vykonává státní správu pro stát, který za tuto činnost nese odpovědnost.³⁴

Přenesenou i samostatnou působnost by měla obec vykonávat ve veřejném zájmu, neboť v § 2 odst. 2 zákona o obcích je stanoveno, že obec v rámci výkonu své činnosti chrání veřejný

³⁰ V podrobnostech § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 116-127.

³² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 100-101.

³³ PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In: KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnícká fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 206.

³⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 166-167.

zájem.³⁵ Veřejný zájem je neurčitý právní pojem. Jde o obecně prospěšný zájem, který je třeba v jednotlivých případech posuzovat individuálně.³⁶

V rámci samostatné působnosti si obec sama spravuje věci patřící do její samosprávy. Mezi záležitosti, o kterých zákon výslovně stanoví, že jsou v samostatné působnosti, patří pravomoci zastupitelstva a rady obce uvedené v § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích (s výjimkou vydávání nařízení obce). Příkladně může zastupitelstvo obce vydávat obecně závazné vyhlášky, rada obce je oprávněna zajišťovat hospodaření obce podle rozpočtu a další. Protože je výčet záležitostí v samostatné působnosti uveden demonstrativně, mohou tam patřit i další věci výslovně zákonem neuvedené, pokud zákon nestanoví, že náleží do působnosti přenesené nebo působnosti krajů. Vměšovat se do samostatné působnosti mohou orgány státu a orgány krajů jen k ochraně zákona a způsoby, které stanoví zákon.³⁷

Do přenesené působnosti obce patří jen ty záležitosti státní správy, o kterých to zákon výslovně stanoví, jak vyplývá z čl. 105 Ústavy a § 7 odst. 2 zákona o obcích. Typickým příkladem je vydávání nařízení obce.³⁸ Na rozdíl od samostatné působnosti jsou zásahy ze strany státu při výkonu přenesené působnosti běžné a nezbytné, neboť se jedná o kontrolu výkonu státní správy, kdy orgány kraje a státu jsou v nadřazeném postavení.³⁹ S ohledem na rozsah výkonu přenesené působnosti odlišujeme 3 základní typy obcí, které jsou uvedeny v § 61 odst. 1 zákona o obcích. Obce, které mají základní rozsah výkonu státní správy nazýváme obce prvního stupně. Obce druhého stupně nesou označení obce s pověřeným obecním úřadem a rozsah výkonu státní správy mají větší než obce prvního stupně. Obce třetího stupně vykonávají státní záležitosti v největším rozsahu, vždy vykonávají i záležitosti obcí prvního a druhého stupně a nazýváme je obce s rozšířenou působností.⁴⁰

Obec je podle čl. 101 odst. 1 Ústavy samostatně spravována zastupitelstvem. Kromě zastupitelstva vymezuje zákon o obcích za další orgány obce radu obce, starostu, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise, pokud na ně byl přenesen výkon státní správy. Za orgán obce lze dále považovat i obecní policii.⁴¹ Zaměříme-li se na obecní samosprávu, tak samostatnou působnost, jak už bylo zmíněno, realizuje zastupitelstvo obce. Vedle zastupitelstva obce lze za

³⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 62.

³⁶ MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, s. 27.

³⁷ § 7 odst. 1, § 8 a § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

³⁸ Tamtéž, § 11 odst. 1.

³⁹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 62.

⁴⁰ Tamtéž, s. 73.

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 207.

orgán samosprávy považovat i radu obce, která „je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce.“⁴²

1.2. Občan obce

Osobní základ je důležitým předpokladem existence obce, protože je jedním ze 4 základních znaků obce.⁴³ Osobní základ obce tvoří občané obce a osoby, na které se vztahuje pravomoc orgánů obce (všechny osoby, které se na území obce vyskytují, přičemž může jít o fyzické i právnické osoby).⁴⁴ Za občana obce se podle § 16 odst. 1 zákona o obcích považuje fyzická osoba, která je v obci hlášena k trvalému pobytu⁴⁵ a která je státním občanem České republiky.⁴⁶

Zákon o obcích v souvislosti s dosažením věku 18 let přiznává občanům obce práva vymezená v § 16 odst. 2 zákona o obcích. Jedná se o právo volit a být volen do zastupitelstva obce, právo hlasovat v místním referendu, právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, právo vyjadřovat se a nahlížet do rozpočtu obce a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, právo požadovat projednání určité záležitosti radou nebo zastupitelstvem obce a právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Kromě práva volit a být volen a práva hlasovat v místním referendu mají přiznána zbylá práva i fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a které mají na území obce nemovitost.⁴⁷

Všechna zmíněná práva zákon o obcích v § 17 přiznává nejen občanům obce, ale i jiným fyzickým osobám, které dosáhly věku 18 let, pokud jde o cizí státní občany s trvalým pobytem na území obce a stanoví to vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

V souvislosti s občanstvím v obci lze zmínit i pojem čestný občan obce. Fyzické osobě, která se zásadním způsobem podílela na rozvoji obce, může obec udělit titul čestného občana obce. S tímto titulem je spojeno pouze jediné právo z oprávnění, které má občan obce starší 18 let, a tím je právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva obce.⁴⁸

⁴² § 99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴³ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 19.

⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 96-98.

⁴⁵ Podle § 10 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, lze mít hlášen jen 1 trvalý pobyt, v podrobnostech viz zákon.

⁴⁶ K tomu též Nález Ústavního soudu ze dne 19.4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09: za občana obce lze za naplnění stejných podmínek (kromě státního občanství) považovat i občana Evropské unie.

⁴⁷ § 16 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴⁸ § 36 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

2. Právo na informace

Právo na informace náleží každému. Nejedná se tedy o právo, které by patřilo výhradně občanům obce. Právo na informace zde zmiňuji samostatně, protože nezbytným předpokladem pro uplatňování práv občanů obce v rámci obecní samosprávy (ale i v rámci státní správy) je, aby byl občan obce dostatečně informovaný. Jen pak je schopen plnohodnotně působit na obecní samosprávu a uplatňovat práva, která mu k tomu zákon přiznává.⁴⁹

Právo na informace je zaručeno na ústavní úrovni, a to v čl. 17 odst. 1 Listiny. V tomtéž ustanovení odst. 5 Listina stanoví, které subjekty musí poskytovat informace o své činnosti. Jedná se o orgány státu a orgány územní samosprávy. Právo na informace pak blíže upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím⁵⁰, v jehož § 2 odst. 1 a 2 je rozšířen seznam povinných subjektů, které mají povinnost informace o své činnosti zpřístupňovat. Kromě již zmíněných orgánů státu a orgánů územní samosprávy jde i o samotné územní samosprávné celky, o veřejné instituce a popřípadě další fyzické a právnické osoby, pokud jim byl svěřen výkon záležitostí veřejné správy, přičemž mají povinnost poskytovat informace, které se k této činnosti vztahují. Za orgány územní samosprávy, které mají povinnost poskytovat informace, považujeme i orgány obce, které jsou povinny zpřístupnit informace o své činnosti vztahující se nejen k působnosti přenesené, ale také k působnosti samostatné (samospráva).⁵¹

Zásadou publicity, kterou v dnešní době moderní demokratické státy upřednostňují před dříve užívanou zásadou diskrétnosti, se rozumí otevřenost veřejné správy a právo veřejnosti na informace.⁵² Kvalitní systém zpřístupňování informací totiž podporuje ochotu a vůli občanů zapojovat se do veřejného dění a ovlivňovat tak veřejnou správu.⁵³

Povinné subjekty poskytují informace o své činnosti dvěma způsoby, a to zveřejněním, nebo na žádost.⁵⁴ Formou zveřejnění musí povinné subjekty poskytovat informace i bez požádání, automaticky. Jde o takové informace, které jsou všeobecné a měl by k nim mít přístup každý.⁵⁵ Výčet informací, které musí povinný subjekt poskytnout zveřejněním, nalezneme v §

⁴⁹ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce (obecná část). Edice dobré správní praxe*. 3. vydání. Praha a Brno: Ministerstvo vnitra a Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 13.

⁵⁰ Pro informace týkající se životního prostředí existuje ještě speciální zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 207-208.

⁵² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 455.

⁵³ GABRIŠOVÁ, Veronika (ed.). *Informace. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 42.

⁵⁴ § 4 odst. 1 zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 207.

5 zákona o svobodném přístupu k informacím (jedná se například o přehled podstatných předpisů, kterými se subjekt řídí, o elektronickou adresu podatelny, o organizaci apod.). Tyto informace musí být poskytnuty na veřejně přístupném místě v sídle povinného subjektu a jeho úřadovnách a musí také být umožněno pořízení kopie. Kromě toho je nutné zajistit k informacím přístup i na dálku (tím se myslí zejména prostřednictvím sítě a elektronických komunikací).⁵⁶

V případě získávání informací na žádost se žadatelem rozumí kdokoli, tedy kterákoli fyzická i právnická osoba. Zákon o svobodném přístupu k informacím neklade žádná omezení a jiné podmínky pro osobu žadatele.⁵⁷ Můžeme ale rozlišit tzv. privilegovaného žadatele, kterého lze považovat za zvláštní formu žadatele. Privilegovanými žadateli rozumíme občany obcí a krajů a také zastupitele těchto územně samosprávných celků. Tito žadatelé mají ještě zvláštní právo na informace podle jiných zákonů (vedle práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, které náleží každému). Například občan obce má další práva, která jsou mu zaručena zákonem o obcích v § 16 odst. 2 písm. e) (právo nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu obce, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce apod.). Žádosti o informace lze považovat za prostředky, pomocí kterých se občané mohou realizovat v rámci veřejného dění. S ohledem na téma práce zmiňují zvláště občany obce, kteří mohou při kvalitní informovanosti lépe působit na obecní samosprávu.⁵⁸

Žádost o informaci lze podat ústně i písemně. Pokud žadatel není spokojený s vyřízením ústně předložené žádosti, podává se žádost písemná. Žádost se považuje za podanou v den, kdy ji povinný subjekt obdržel. Z žádosti musí být rozpoznatelné, který povinný subjekt je žádán o informace a že je žádost podána na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. U fyzické osoby patří mezi další náležitosti žádosti zejména jméno a příjmení, datum narození a adresa trvalého pobytu, popřípadě adresa bydliště (i adresa pro doručování, pokud to není adresa trvalého pobytu nebo bydliště).⁵⁹ Žádost lze podat elektronicky, a to na elektronickou adresu podatelny povinného subjektu. Pokud takovou adresu povinný subjekt nezveřejní, lze žádost poslat na kteroukoli elektronickou adresu.⁶⁰

⁵⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 157.

⁵⁷ § 3 odst. 1 zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁵⁸ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 15.

⁵⁹ Náležitosti žádosti u právnické osoby – název, identifikační číslo, adresa sídla a popřípadě adresa pro doručování – jak je uvedeno v § 14 odst. 2 zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 158.

Povinný subjekt žádost posoudí a informaci do 15 dnů od obdržení žádosti poskytne, pokud žádost splňuje všechny náležitosti.⁶¹ Informaci může povinný subjekt poskytnout i tak, že odkáže na již zveřejněnou informaci, a to do 7 dnů od přijetí žádosti. Odkaz na informaci musí obsahovat údaje o tom, jak a kde konkrétně lze informace získat.⁶² Pokud v žádosti chybí údaje o žadateli, povinný subjekt vyzve k doplnění žádosti a při nesplnění výzvy žádost odloží. Je-li žádost nesrozumitelná, vyzve povinný subjekt žadatele k upřesnění žádosti a při nesplnění výzvy žádost odmítne. Když informace, o které je žádáno, nejsou v působnosti povinného subjektu, žádost je odložena a žadatel se o tom vyrozumí. Konečně, pokud povinný subjekt požadované informace neposkytne, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti lze podat do 15 dnů od oznámení rozhodnutí odvolání, o kterém rozhodne nadřízený orgán. Odvolací orgán buď potvrdí rozhodnutí povinného subjektu, nebo rozhodnutí zruší, řízení zastaví a přikáže povinnému subjektu informaci do 15 dnů od rozhodnutí odvolacího orgánu poskytnout.⁶³ Proti rozhodnutí odvolacího orgánu je možné podat žalobu a soudně postup přezkoumat.⁶⁴

Za určitých okolností může žadatel podat stížnost na postup povinného subjektu v rámci poskytování informace na žádost. Stížnost lze podat zejména v případě, že ve stanovené době nebyla poskytnuta informace a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, dále při nespokojenosti u vyřízení žádosti odkazem na zveřejněnou informaci, když byla informace poskytnuta jen z části a ve zbytku bylo odmítnuto informaci poskytnout a při nesouhlasu s výší úhrady nákladů za poskytnutí informace. Stížnost vyřizuje nadřízený orgán, přičemž může věc řešit různými způsoby. Může potvrdit postup povinného subjektu, přikázat mu poskytnutí informace, věc usnesením převzít a informaci poskytnout sám, nebo stížnost odmítnout. V případě stížnosti proti úhradě nákladů na poskytnutí informace může nadřízený orgán finanční částku potvrdit, snížit, nebo stížnost odmítnout.⁶⁵

Některé informace povinný subjekt není povinen poskytnout. Jedná se o určitá omezení při poskytování informací. Řadí se zde především informace, které jsou utajované, dále informace osobní týkající se soukromí fyzické osoby, informace o obchodním tajemství a dále informace o majetkových poměrech osob, které nejsou povinnými subjekty, a to za podmínek

⁶¹ § 14 odst. 5 písm. d) zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶² PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 208.

⁶³ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 158-159.

⁶⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 210.

⁶⁵ § 16a zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

stanovených v § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím a některé další informace, jejichž výčet je vymezen v § 11 téhož zákona.⁶⁶

Za poskytnutí informace lze požadovat úhradu nákladů, která nesmí být vyšší, než jaké byly náklady na kopie, odeslání a podobné záležitosti spojené s poskytnutím informace. Výši nákladů musí povinný subjekt oznámit písemně žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení o výši úhrady nákladů musí být zřejmé, na základě čeho byla výše nákladů vypočítána a oznámení musí obsahovat poučení o možnosti podat proti úhradě nákladů stížnost.

Pokud povinný subjekt nesplní před poskytnutím informace tuto oznamovací povinnost, ztratí tím nárok na zaplacení úhrady nákladů. Nezaplatí-li žadatel úhradu nákladů do 60 dnů od oznámení, žádost bude odložena. Povinný subjekt může žádat i úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.⁶⁷

Povinný subjekt (tedy i obec) je povinen vždy k 1. březnu zpřístupnit veřejnosti výroční zprávu o poskytování informací za předešlý kalendářní rok. Výroční zpráva musí obsahovat údaje vymezené v § 18 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, například musí obsahovat počet podaných žádostí, počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, počet odvolání proti rozhodnutí atd. Povinnost zveřejnění výroční zprávy lze splnit jejím zveřejněním v centrálním registru, který byl za tímto účelem zřízen.⁶⁸

⁶⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 209.

⁶⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 160.

⁶⁸ § 18 a § 18a zákona. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

3. Formy podílu občanů na samosprávě obcí

Obce jako územní samosprávné celky svou působnost realizují buď přímo prostřednictvím svých občanů, nebo pomocí orgánů obce. V druhém případě hovoříme o tzv. organizační výsosti, což znamená, že územní samosprávné celky jsou oprávněny si vytvářet svou vlastní organizaci samostatně.⁶⁹ S tímto rozlišením souvisí i možnosti a způsoby, kterými občané obce projevují svou vůli v rámci obecní samosprávy. Práva občanů obce, kterými mohou ovlivňovat obecní samosprávu, nalezneme v zákoně o obcích, přičemž jejich největší výčet je vymezen v § 16 odst. 2 tohoto zákona. Obec svou působnost může vykonávat bezprostředně občany obce hlasováním v místním referendu⁷⁰. Ostatní práva uvedená v zákoně o obcích občané obce vykonávají prostřednictvím orgánů obce nebo v souvislosti s nimi.

Obec, jak je stanoveno v Ústavě, je samostatně spravována zastupitelstvem. Ústava další orgány samosprávy obce sice výslovně nevymezuje, zároveň je však nevylučuje, právě naopak jejich existenci předpokládá, když se v některých ustanoveních zmiňuje o orgánech samosprávy.⁷¹ V zákoně o obcích nalezneme výčet dalších orgánů obce vedle zastupitelstva obce, a to radu, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány obce.⁷² Kromě zastupitelstva obce je pro obecní samosprávu podstatná i rada obce, která samostatnou působnost vykonává.⁷³ I ostatní orgány obce se do jisté míry v obecní samosprávě angažují, nicméně občané obce mají právo ovlivňovat samosprávu obce zejména v souvislosti s radou a zastupitelstvem obce, proto se na ně v rámci mé práce více zaměřuji.

Rozhodující význam z práv občanů obce uvedených v zákoně o obcích má hlasování v místním referendu a právo volit a být volen do zastupitelstva obce. Těmto právům jsou také věnovány v rámci práce samostatné podkapitoly. Ostatní práva, například vyjadřování se na zasedání zastupitelstva obce nebo nahlížení do určitých dokumentů obce, mají spíše informační a konzultativní charakter.⁷⁴ Tato zbylá práva jsou pak detailněji shrnuta v samostatné podkapitole.

⁶⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 204.

⁷⁰ § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁷¹ VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. In: KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 404.

⁷² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 106.

⁷³ § 99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁷⁴ RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákon o obcích. *Správní právo*, 2012, č. 3, s. 129.

3.1. Volby do zastupitelstev obcí

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce. Ústava v čl. 101 odst. 1 říká, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem, a dokonce zastupitelstvo jako jediný orgán obce výslovně zmiňuje. Zastupitelstvo obce rozhoduje o věcech týkajících se samostatné působnosti obce, řeší tedy nejpodstatnější záležitosti obce.⁷⁵ Pravomoci, kterými zastupitelstvo obce disponuje, jsou uvedeny zejména v § 84 a 85 zákona o obcích (vydávání obecně závazných vyhlášek, schvalování rozpočtu obce atd.). Nicméně tento výčet není taxativní, neboť zastupitelstvo může vykonávat i další záležitosti patřící do samostatné působnosti, pokud nejsou vyhrazeny radě obce.⁷⁶ Zastupitelstvo obce je kolektivní orgán, tedy sestává z více členů, kteří jsou voleni přímo občany obce. Počet členů zastupitelstva obce stanoví vždy nejpozději 85 dnů před volbami dosavadní zastupitelstvo (a pokud nestanoví, tak počet zastupitelů zůstane stejný). Počet zastupitelů se určuje zejména s ohledem na velikost obce a počet obyvatel obce (k 1.1. roku, ve kterém se volby konají). Zastupitelstvo má nejméně 5 a nejvíce 55 členů.⁷⁷

V čl. 102 odst. 1 Ústavy je stanoveno, že „členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“, a to na funkční období 4 let⁷⁸. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů pak stanoví konkrétní podmínky konání voleb. Volby vyhlašuje prezident republiky nejpozději 90 dnů před konáním voleb, a to uveřejněním ve Sbírce zákonů. Řádné volby se konají 2 dny, v pátek od 14.00 do 22.00 hodin a v sobotu od 8.00 do 14.00 hodin, a to ve všech obcích ve stejnou dobu⁷⁹.

Právo volit má občan obce (jak je vymezen v podkapitole Občan obce), tedy fyzická osoba starší 18 let, která je státním občanem České republiky (popřípadě cizí státní občan, pokud splňuje podmínky dle vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána⁸⁰) a na území obce má hlášen trvalý pobyt⁸¹. Kromě toho nesmí být u voliče překážky výkonu

⁷⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 79.

⁷⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 225.

⁷⁷ § 67 a 68 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁷⁸ čl. 102 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷⁹ Nové, dodatečné, opakované volby a opakované hlasování se konají v 1 dni, a to od 7.00 do 22.00 hodin, podle § 3 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ MACHOVÁ, Zuzana. *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha: Karolinum, 2013, s. 29.

⁸¹ Problematika trvalého pobytu – nejsou zákonem stanoveny konkrétní podmínky. V praxi je problém s účelovou změnou trvalého pobytu pro záměr voleb. Podle zpracované judikatury je nutný (kromě hlášeného trvalého pobytu v obci) také faktický vztah k obci (tím se nerozumí pouze domácnost v obci, ale i jiné vazby). Řešit tuto situaci lze vyškrtnutím osoby ze seznamu voličů, kdy má následně volič možnost se proti tomu bránit. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23.8. 2022, sp. zn. 54 A 58/2022

volebního práva, kterými jsou výkon trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, omezení svobody z důvodu ochrany zdraví a výkon vojenské služby v zahraničí.⁸² Existuje stálý seznam voličů, kde obecní úřad eviduje osoby, které mají hlášen trvalý pobyt v obci a které splňují podmínky práva volit. Do dodatku k tomuto stálému seznamu voličů obecní úřad na žádost zapíše i cizí státní občany, pokud mají právo volit do zastupitelstva obce podle mezinárodních smluv a mají v obci hlášen trvalý pobyt.⁸³

Právo být volen do zastupitelstva obce má každá osoba, které splňuje podmínky práva volit, pokud u ní nejsou překážky výkonu trestu odnětí svobody a omezení svéprávnosti pro výkon volebního práva. Členem zastupitelstva obce se stane osoba, která zvolením, tedy ukončením hlasování (v sobotu ve 14 hodin), získá mandát.⁸⁴ Funkce zastupitele je veřejnou funkcí, která je neslučitelná s některými jinými funkcemi veřejné správy (například je zde neslučitelnost s funkcí zaměstnance obecního úřadu téže obce a další⁸⁵). Zastupitel nesmí být omezován na právech vyplývajících z jeho pracovního (nebo jiného podobného) poměru z důvodu funkce člena zastupitelstva. Zaměstnavatel je povinen zaměstnanci, který je zastupitelem, umožnit výkon jeho funkce. Rozlišujeme uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva obce. Uvolněný člen zastupitelstva vykonává funkci zastupitele na plný úvazek a nemá vedle této funkce jiný pracovní (nebo obdobný) poměr, proto mu náleží i měsíční odměna z výkonu funkce. Neuvolněný člen zastupitelstva obce naopak tuto funkci obvykle vykonává vedle svého pracovního nebo jiného obdobného poměru. Zaměstnavatel poskytuje pro výkon funkce neuvolněnému zastupiteli volno s náhradou mzdy. Neuvolněný zastupitel nemá nárok na odměnu za výkon funkce, ale může o ní zastupitelstvo rozhodnout.⁸⁶

Právo volit do zastupitelstva obce je podle mého názoru zásadním právem, které občané obce mají. Rozhodují tím totiž o složení nejvyššího orgánu obce, který má stěžejní funkci v rámci obecní samosprávy. O volby do zastupitelstev obcí však obecně není takový zájem jako například o volby do Poslanecké sněmovny nebo o volby prezidentské.⁸⁷ Právo volit do zastupitelstev obcí se v rámci posledních 6 voleb (od roku 2002 do roku 2022) z hlediska volební účasti v České republice příliš neliší. Ve zmíněném období se volební účast pohybuje

⁸² § 4 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁸³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí...*, s. 213-214.

⁸⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 84.

⁸⁵ § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁸⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 84-87.

⁸⁷ PALÁT, Daniel. *Protest, nezájem, nedůvěra. Ke komunálním volbám nechodí každý druhý Čech* [online]. seznamzpravy.cz, 23. září 2022 [cit. 20 března 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/volby-komunalni-protest-nezajem-neduvera-ke-komunalnim-volbam-nechodi-kazdy-druhy-cech-214756>

mezi 44,5 – 47,3 % voličů ze všech osob oprávněných volit, nemá tedy v čase výrazně stoupající ani klesající tendenci.⁸⁸ Nejedná se však v průměru ani o 50 % účast, což osobně považuji za poměrně malý zájem o volby do zastupitelstev obcí a jsem přesvědčena, že je zde prostor ke zvýšení volební účasti.

3.2. Místní referendum

Hlasování v místním referendu je způsob, jakým se občané obce mohou přímo podílet na rozhodování o veřejných záležitostech patřících do samostatné působnosti obce.⁸⁹ Místní referendum je formou přímé demokracie, přičemž v rámci obecní samosprávy jde o jedinou formu přímé demokracie.⁹⁰ Místní referendum je zaručeno na ústavní úrovni v čl. 21 odst. 1 Listiny, kde se kromě účasti na veřejných záležitostech prostřednictvím volby zástupců hovoří také o možnosti se přímo na správě věcí veřejných podílet. V čl. 2 odst. 2 Ústavy je stanoveno, že občané se mohou státní moci přímo účastnit jen tehdy, stanoví-li tak ústavní zákon. Pro hlasování v místním referendu však není potřeba přijetí ústavního zákona, neboť v případě územní samosprávy se nejedná o výkon státní moci.⁹¹ Právo občanů obce hlasovat v místním referendu předpokládá zákon o obcích v § 16 odst. 2 písm. b), kde rovněž stanoví, že konkrétní podmínky pro realizaci tohoto práva určuje zvláštní zákon. Tím zvláštním zákonem je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Právo hlasovat v místním referendu mají podle § 2 zákona o místním referendu tzv. oprávněné osoby, kterými rozumíme osoby oprávněné volit do zastupitelstev obcí. Zjednodušeně jde o státní občany ČR (popřípadě cizí státní občany k tomu oprávněné na základě vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána), pokud mají v obci hlášen trvalý pobyt a dosáhli 18 roku věku.⁹² Stejně jako u voličů do zastupitelstev obcí u nich nesmějí být překážky omezení osobní svobody z důvodu vazby, výkonu trestu odnětí svobody nebo ochrany zdraví lidu, omezená svéprávnost k právu hlasovat v místním referendu a výkon vojenské služby.⁹³

⁸⁸ Český statistický úřad. Volební účast v % [online]. Praha: Český statistický úřad, 16. prosince 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-zastupitelstev-obci>.

⁸⁹ JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Místní referendum (poslední výsava přímé demokracie). Právem proti korupci*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, s. 1.

⁹⁰ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 61.

⁹¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 60.

⁹² Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28.5. 2010, sp. zn. 30 A 20/2010.

⁹³ § 4 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

V místním referendu se hlasuje o konkrétně a jasně položené otázce, na kterou lze odpovědět prostým ANO či NE.⁹⁴ Lze hlasovat pouze o záležitostech týkajících se samostatné působnosti obce, je tedy nepřipustné rozhodovat v místním referendu o otázkách v působnosti přenesené. Dalšími nepřipustnými záležitostmi, o kterých není možné v místním referendu hlasovat, jsou například schválení, změna nebo zrušení obecně závazné vyhlášky, místní poplatky, rozpočet obce a další (taxativní výčet těchto věcí nalezneme v § 7 zákona o místním referendu).⁹⁵

Místní referendum se koná, pokud o tom zastupitelstvo obce vydá usnesení, nebo pokud přípravný výbor navrhne zastupitelstvu obce jeho konání a zastupitelstvo následně o vyhlášení místního referenda rozhodne.⁹⁶ Přípravný výbor je tvořen minimálně 3 osobami oprávněnými hlasovat v místním referendu a má možnost zastupitelstvu obce konání místního referenda navrhnout. Přípravný výbor musí stanovit zmocněnce, který jeho jménem bude jednat.⁹⁷ Návrh přípravného výboru je možné podat pouze v případě, že se k němu podpisem připojí určitý počet oprávněných osob. Přesný počet těchto osob stanoví v § 8 odst. 2 zákon o místním referendu (například pro obec do 3000 obyvatel je potřeba podpisu minimálně 30 % oprávněných osob). Návrh přípravného výboru musí kromě jiného obsahovat místo, kde se má místní referendum konat, stanovenou otázku a odůvodnění potřeby konání místního referenda. K návrhu je nutné přiložit listinu s podpisy oprávněných osob, na kterou tyto osoby také uvedou své osobní údaje (jméno, příjmení, datum narození, adresu) a podpis učiněný vlastní rukou.⁹⁸

Návrh přípravný výbor předá obecnímu úřadu, který ho do 15 dnů posoudí. Pokud je návrh bez vad, vyrozumí o tom obecní úřad bezodkladně zmocněnce. Jestliže má návrh nedostatky, vyzve obecní úřad zmocněnce k jejich nápravě, návrh přípravnému výboru vrátí a poskytne mu k nápravě nedostatků nejméně 7 dnů. Návrh, který obsahuje všechny náležitosti, předloží rada obce zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání, na kterém zároveň zastupitelstvo rozhodne o vyhlášení místního referenda, pokud jsou splněny podmínky pro jeho konání a také stanoví den, ve kterém se bude místní referendum konat. Pokud však o předložené otázce nemůže být v místním referendu hlasováno, zastupitelstvo jej nevyhlásí. Zastupitelstvo ještě může o záležitosti představené v návrhu přípravného výboru rozhodnout samo a vyrozumět o tom zmocněnce. Pokud do 7 dnů od vyrozumění přípravný výbor vyjádří, že na

⁹⁴ Otázka musí být položena jednoznačně, tedy nesmí být nekonkrétní, neurčitá, matoucí apod.

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 53.

⁹⁵ JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Místní referendum...*, s. 3-6.

⁹⁶ § 8 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁹⁷ § 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁹⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 66.

konání místního referenda trvá, zastupitelstvo na dalším zasedání místní referendum vyhlásí a jeho rozhodnutí ve věci pozbyde platnosti vyhlášením místního referenda. Do vyhlášení výsledků místního referenda pak nelze v téže věci rozhodovat.⁹⁹

Den vyhlášení místního referenda je shodný s dnem, kdy zastupitelstvo obce vyvěsí přijaté usnesení o vyhlášení jeho konání na úřední desce obecního úřadu, kde následně musí být zpřístupněno po dobu 15 dnů. Místní referendum se musí konat do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Pokud je v návrhu přípravného výboru stanovená doba pozdější, je možné, aby se místní referendum konalo později.¹⁰⁰

Místní referendum se koná během 1 dne, pokud není realizováno spolu s jinými volbami podle § 5 odst. 1 zákona o místním referendu (například s volbami do zastupitelstev obcí, s volbami prezidenta republiky atd.). Občan obce hlasuje v místním referendu tak, že na hlasovacím lístku zaškrtně ANO, nebo NE. Pokud se chce zdržet hlasování, nezaškrtně žádnou z možností.¹⁰¹

Aby bylo hlasování v místním referendu platné, musí se ho zúčastnit nejméně 35 % oprávněných osob. Pro závaznost rozhodnutí učiněného v místním referendu je nezbytné, aby pro něho hlasovala nadpoloviční většina (zúčastněných) oprávněných osob a zároveň alespoň 25 % (všech) oprávněných osob.¹⁰² V případě změny území obce je hranice pro přijetí rozhodnutí stanovena nadpoloviční většinou oprávněných osob.¹⁰³

Obecně je místní referendum v České republice a v evropských zemích žádaným institutem. Až tři čtvrtiny obyvatel České republiky by uvítaly častější hlasování v místním referendu. Nejčastější motivací občanů České republiky k hlasování v místním referendu je zájem občanů se aktivně a bezprostředně podílet na politickém rozhodování, nebo nedůvěra v zastupitelskou demokracii.¹⁰⁴ V rámci ČR se od roku 2006 do roku 2023 konalo v průměru přibližně 21 referend ročně.¹⁰⁵ Ačkoli z mého pohledu by se mohla četnost konání místních

⁹⁹ Tamtéž, s. 66-68.

¹⁰⁰ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 62.

¹⁰¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 154-155.

¹⁰² JANSÁ, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Místní referendum...*, s. 2.

¹⁰³ § 48 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

¹⁰⁴ MIKEŠ, Vladimír, RYTÍŘ, Jaroslav. *Referendum a zastupitelská demokracie*. Praha: Středisko společných činností AV ČR, v.v.i., pro kancelář Akademie věd ČR, 2019, s 12-13. Dostupné z:

<https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>

¹⁰⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. Místní referenda – tabulka hlášení [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2024. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity>.

referend zvýšit, ve srovnání s jinými evropskými zeměmi se nejedná o nízkou hranici konání místních referend ročně.¹⁰⁶

3.3. Ostatní práva občanů obce v rámci obecní samosprávy

Kromě práva volit a být volen do zastupitelstva obce a práva hlasovat v místním referendu má občan obce v rámci obecní samosprávy další práva, která stanoví zákon o obcích, a to zejména práva vymezená v § 16 odst. 2 písm. c) – g) zákona o obcích, která mají navíc i fyzické osoby starší 18 let, pokud vlastní v obci nemovitost.¹⁰⁷ Pro účely této podkapitoly se občanem obce rozumí státní občan České republiky¹⁰⁸, pokud je v obci hlášen k trvalému pobytu a dovršil věku 18 let¹⁰⁹, jak je vymezen v podkapitole Občan obce.

Jedním z těchto práv je **možnost občanů obce vyslovit svá stanoviska na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem**. Občan obce sice nemůže navrhopvat nové body k projednání, ale k věcem, které jsou na zasedání projednávány, se může vyjádřit, a to v souladu s jednacím řádem, kde zastupitelstvo blíže určí podmínky uplatnění tohoto práva.¹¹⁰ S tím souvisí povinnost obecního úřadu s dostatečným předstihem informovat občany obce o konání zasedání zastupitelstva obce, aby své právo občané obce mohli uplatnit.¹¹¹ Kromě občanů obce a fyzických osob s nemovitostí na území obce má toto konkrétní právo i čestný občan obce (jak je vymezen v podkapitole Občan obce).¹¹²

Dalším právem občana obce je **právo vyjádřit se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok**¹¹³. Obec je povinna tyto návrhy zveřejnit nejméně 15 dnů před zasedáním zastupitelstva obce, kde se návrhy budou projednávat, a to na úřední desce obce a také způsobem na dálku. Zveřejnění předem je nutné proto, aby občan obce mohl uplatnit své připomínky k těmto návrhům nejen písemně ve lhůtě určené při jejich zveřejnění, ale i ústně na zasedání zastupitelstva obce, kde se tyto návrhy budou projednávat.¹¹⁴

¹⁰⁶ RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: *Interakce českého a evropského práva* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 20. března 2024], s. 311-312. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>

¹⁰⁷ § 16 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁰⁸ Za stejných podmínek i cizí státní občan, pokud je k tomu oprávněn vyhlášenou mezinárodní smlouvou, kterou je ČR vázána podle § 17 zákona o obcích.

¹⁰⁹ § 16 odst. 1 zákona o obcích.

¹¹⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 28.

¹¹¹ Tamtéž, s. 82.

¹¹² PRŮCHA, Petr. *Místní správa...*, s. 114.

¹¹³ § 16 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹¹⁴ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 41.

Právo nahlížet do určitých dokumentů obce a obecních orgánů a opatřovat si z nich výpisy podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je úzce spojeno s právem na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Občan obce se totiž může tohoto práva domáhat jednak podle zmíněného ustanovení zákona o obcích, ale také může právo uplatnit na základě zákona o svobodném přístupu k informacím (kdy toto právo má kromě občanů obce i jakákoli jiná osoba).¹¹⁵ Občan obce má právo nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok a pořídit si z nich záznamy (vedle práva se vyjadřovat k jejich návrhům). Dále může občan obce nahlížet a pořizovat záznamy z usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva a z usnesení rady obce. Zákon o obcích zde neumožňuje nahlížení do zápisů z jednání rady obce, neboť schůze rady jsou neveřejné. Tím však není vyloučen postup získání těchto informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Mezi další dokumenty, do kterých zákon o obcích umožňuje občanům nahlížet a opatřovat z nich výpisky, patří usnesení výborů zastupitelstva a komisí rady, jejichž schůze jsou rovněž neveřejné, a proto lze k zápisům z jejich jednání získat přístup taktéž jedině prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím.¹¹⁶

Podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích má občan obce možnost **požadovat projednání určité věci v samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce** (prostá žádost). Navíc, pokud podá žádost, která je podepsána alespoň 0,5 % občanů obce, musí být tato žádost zastupitelstvem do 90 dnů nebo radou obce do 60 dnů (v závislosti, na tom, komu byla žádost adresována) projednána na jejich zasedání (kvalifikovaná žádost). Rozlišujeme tedy prostou žádost o projednání věci, kterou může podat občan obce jakoukoli formou (ústně i písemně) a kvalifikovanou žádost, která musí být písemná a podepsaná určitým počtem občanů obce. Rozdíl je v tom, že kvalifikovanou žádost je povinen příslušný orgán obce projednat, čímž se rozumí zařazení věci na program zasedání a její následné projednání.¹¹⁷

Podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích mohou občané obce **podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty**. Zákon o obcích v uvedeném ustanovení zákona stanoví, že tato podání musejí být vyřizena bezodkladně, maximálně do 60 dnů, a pokud jde o záležitost patřící do působnosti zastupitelstva, je lhůta pro vyřízení podání 90 dnů. S právem podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty do jisté míry souvisí právo požadovat projednání určité věci zastupitelstvem nebo radou obce podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Pro

¹¹⁵ Tamtéž.

¹¹⁶ RIGEL, Filip. K některým způsobům participace..., s. 134-135.

¹¹⁷ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 51-53.

odlišení práv občanů obce podle § 16 odst. 2 písm. f) a písm. g) je rozhodujícím kritériem orgán, ke kterému ono podání směřuje. V prvním případě zákon stanoví jako orgány obce, které mohou být žádány o projednání záležitosti v samostatné působnosti, výslovně zastupitelstvo a radu obce. Proto jsou podání adresována těmto orgánům řešena podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. V druhém případě nejsou orgány obce zákonem konkrétněji specifikovány. Pokud půjde o podání adresované jinému orgánu obce v samostatné působnosti¹¹⁸ než zastupitelstvu nebo radě obce (například starostovi, obecnímu úřadu obce apod.) budou tyto návrhy, připomínky a podněty vyřízeny podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Právo občana obce podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty se tudíž nevztahuje na podání adresovaná zastupitelstvu a radě obce.¹¹⁹ Mezi návrhy, připomínky a podněty řadíme též stížnosti a petice, pokud směřují k orgánům obce a týkají se samostatné působnosti. V tomto případě pravidla jejich přijetí a vyřízení stanoví rada obce¹²⁰. Pokud se stížnosti a petice adresované orgánům obce týkají záležitostí v působnosti přenesené, řídí se režim jejich vyřízení jinými zákony (v případě stížností správním řádem a v případě petic zákonem o právu petičním).¹²¹

Přestože mají občané obce k její samosprávě řadu dalších oprávnění (kromě voleb do zastupitelstev obcí a práva hlasovat v místním referendu), těchto svých práv moc nevyužívají. Dokonce i právo vyjádřit svá stanoviska na jednání zastupitelstev obcí (až na výjimky) občané obce užívají jen málo, mnohdy se zasedání zastupitelstev neúčastí žádná veřejnost.¹²² Osobně si myslím, že je potřeba občany obce do budoucna lépe seznámit s tím, že tato další práva existují a také je více vyzývat k jejich užívání. Přestože tato ostatní práva nemají (na rozdíl od práva volit od zastupitelstva obce nebo práva hlasovat v místním referendu) přímý rozhodovací charakter, tak mohou vývoj obecní samosprávy rovněž ovlivňovat.

Mezi práva občanů obce v rámci obecní samosprávy můžeme zařadit i **právo být členem výborů zastupitelstva a komisi rady obce**. Výbory zastupitelstva a komise rady obce

¹¹⁸ Zákon sice v ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích nestanoví, že občané obce mohou činit podání orgánům obce pouze v samostatné působnosti, avšak samostatnou působnost dovozujeme z celého ustanovení § 16 zákona o obcích, které se týká práv občanů obce v samostatné působnosti obce.

KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 54.

¹¹⁹ RIGEL, Filip. K některým způsobům participace..., s. 136-138.

¹²⁰ § 102 odst. 2 písm. l) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹²¹ KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce...*, s. 100-101, 122.

¹²² RIGEL, Filip. K některým způsobům participace..., s. 139.

nejsou orgány obce. Jedná se pouze o orgány zastupitelstva a rady obce, které nedisponují samostatnou rozhodovací pravomocí.¹²³

Rada obce může zřizovat komise rady obce jako své iniciativní a poradní orgány. Komise rady obce předkládají své náměty a stanoviska radě obce, která jimi však není vázána. Členem komise rady obce (i jejím předsedou) by měl být pouze občan obce¹²⁴. Některé jiné zdroje však tvrdí, že se členem komise rady obce může stát i jakákoli jiná fyzická osoba.¹²⁵ Počet členů komise může rada obce stanovit libovolně, nejsou zákonem stanoveny konkrétní podmínky. Stejně tak se mohou komise libovolně scházet podle potřeby. Usnesení komise jsou platná, pokud se na nich shodne nadpoloviční většina všech členů. Zákon o obcích může stanovit výjimečné případy, kdy komise rady obce vykonávají přenesenou působnost a stávají se tak zvláštními orgány obce podle § 106 zákona o obcích. Typickým příkladem je komise k projednávání přestupků. V tomto případě pak předsedou komise musí být osoba, která má v oblasti přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost.¹²⁶

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce. Zřizuje je zastupitelstvo obce, které jim také stanoví úkoly k plnění. Výbory zastupitelstva obce samy o ničem nerozhodují, předkládají pouze zastupitelstvu obce své návrhy a stanoviska, kterými však zastupitelstvo není vázáno.¹²⁷ Každé zastupitelstvo obce musí povinně zřídit finanční výbor, který má zejména funkci kontroly hospodaření obce, a také kontrolní výbor, jehož úkolem je především kontrolovat, zda jsou plněna usnesení zastupitelstva a rady obce a zda se ostatní výbory a obecní úřad v rámci samostatné působnosti řídí právními předpisy. Pokud v obci žije alespoň 10 % občanů, kteří se hlásí k jiné než české národnosti, musí zastupitelstvo obce zřídit i výbor pro národnostní menšiny, pokud o to spolek zastupující zájmy národnostní menšiny písemně požádá.¹²⁸ Členy výborů volí zastupitelstvo obce. Předsedou výboru musí být vždy zvolen člen zastupitelstva obce, až na výbory osadní, kde tato podmínka stanovena není. Ostatní členové výborů mohou, ale nemusejí být zároveň členy zastupitelstva obce. Členem výboru může být zvolen jakýkoli občan obce, pokud dosáhl 18 roku věku¹²⁹. Stejně jako u komisí rad obce některé zdroje připouštějí, že členem výboru zastupitelstva obce může být kromě občanů

¹²³ GAJDOŠOVÁ, Petra. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Výbory a komise územních samosprávných celků*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2019, s. 7.

¹²⁴ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 247.

¹²⁵ GAJDOŠOVÁ, Petra. *Metodické doporučení...*, s. 43.

¹²⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 133-134.

¹²⁷ GAJDOŠOVÁ, Petra. *Metodické doporučení...*, s. 7-9.

¹²⁸ KOLMAN, Petr. Když se řekne: Výbor zastupitelstva obce. *Universitas*, 2004, roč. 37, č. 4, s. 46-51.

¹²⁹ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 237.

obce i jakákoli jiná fyzická osoba, pokud ji zastupitelstvo obce zvolí.¹³⁰ Počet členů výboru je vždy lichý. Zákon o obcích navíc stanoví u finančních, kontrolních a osadních výborů podmínku, že musejí mít alespoň 3 členy. U finančních a kontrolních výborů však nesmějí být jejich členy starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a osoby, které vykonávají na obecním úřadu rozpočtovou a úřední činnost. Výbor pro národnostní menšiny musí být alespoň z poloviny tvořen občany obce, kteří jsou příslušníky národnostních menšin. Pro platnost usnesení výboru zastupitelstva obce je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Výbory zastupitelstva obce se schází dle potřeby.¹³¹

Pro určitou část obce může zastupitelstvo obce vytvořit osadní (nebo také místní) výbor. Členy osadního výboru mohou být jen občané obce, kteří jsou v té části obce hlášeni k trvalému pobytu. Osadní výbor musí být tvořen minimálně 3 členy. Jejich volbu provádí zastupitelstvo, které také ze zvolených členů určí předsedu osadního výboru (zde jím nemusí být zastupitel obce). Osadní výbor má v souvislosti s územím části obce, pro který byl zřízen a v souvislosti s občany obce hlášenými na tomto území k trvalému pobytu, určitá oprávnění. Může zastupitelstvu, výborům zastupitelstva a radě obce podávat návrhy, které se týkají rozvoje příslušné části území obce a rozpočtu obce, dále se smí vyjadřovat k návrhům směřujícím zastupitelstvu a radě obce, pokud se týkají té konkrétní části obce, pro kterou byl výbor zřízen. Konečně se také osadní výbor může vyjadřovat k připomínkám a podnětům občanů obce, kteří mají v té části obce hlášen trvalý pobyt, pokud připomínky a podněty směřují k obecním orgánům. Předseda osadního výboru má navíc oprávnění požádat na zasedání zastupitelstva obce o slovo, které mu na jeho žádost musí být uděleno.¹³²

Osadní výbory jsou obecně vítaným prostředkem, jak se mohou občané obce zapojit do obecní samosprávy. Jejich prostřednictvím totiž mohou občané obce vyjadřovat své zájmy v rámci samosprávy obce a poukazovat na místní nedostatky. Osadní výbory jsou výhodné i pro obec a její orgány, které při nalézání nejvhodnějšího řešení obecních problémů mohou zohlednit právě názory místních občanů.¹³³

¹³⁰ GAJDOŠOVÁ, Petra. *Metodické doporučení...*, s. 13.

¹³¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva...*, s. 129-133.

¹³² § 120 a 121 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹³³ PEČENKA, Tomáš. Buršík: Osadní výbory? Nerušit, naopak více spolupracovat [online]. *pribram.cz*, 5. srpna 2022 [cit. 20. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pribram.cz/clanek/bursik-osadni-vybory-nerusit-naopak-vice-spolupracovat/24134/>

Závěr

Občané obce jsou si málokdy naplno vědomi všech prostředků, kterými mohou působit na obecní samosprávu. V čl. 100 odst. 1 Ústavy je stanoveno, že obce jakožto „*územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*“. Občané obce tedy tvoří zásadní aspekt obecní samosprávy a zákon o obcích jim přiznává řadu práv, kterými se mohou na samosprávě obcí podílet. Ve své práci jsem se proto zabývala následnými výzkumnými otázkami: Jaké existují prostředky, kterými může občan obce působit na obecní samosprávu? Jaká je míra účasti občanů na samosprávě obcí?

Zákon o obcích přiznává občanům obcí poměrně širokou škálu práv, kterými mohou ovlivňovat chod samosprávy obce. Volby do zastupitelstev obcí nebo hlasování v místním referendu jsou instituty, které jsou obecně těmi známějšími z práv občanů obce. Vedle nich však existuje i celá řada jiných prostředků, kterými se mohou občané obce podílet na obecní samosprávě. V rámci této práce jsem se kromě již zmíněných práv zabývala i těmi ostatními, přičemž šlo například o nahlížení do určitých dokumentů obce, právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, možnost požadovat projednání některých záležitostí radou nebo zastupitelstvem obce, právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, právo se vyjadřovat k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu obce, nebo třeba právo být členem výborů zastupitelstev a komisí rady obce. Prostředků, kterými se mohou občané obce zapojit do obecní samosprávy, je tedy celá řada.

Ve své práci jsem došla ke zjištění, že přestože mají občané obce tolik možností, jak se do obecní samosprávy mohou zapojit, svých práv moc nevyužívají. I z mého pohledu nejznámější a nejvyužívanější prostředek, kterým občané obce ovlivňují obecní samosprávu, tedy volby do zastupitelstev obcí, v průměru nevyužívá ani 50 % občanů oprávněných volit¹³⁴. Ani ostatní zmíněné prostředky, kterými se mohou občané obce zapojit do obecní samosprávy, nejsou příliš využívány.

Jelikož je úloha občanů obce v rámci obecní samosprávy tak podstatná, domnívám se, že do budoucna by bylo vhodné zabývat se více tím, jak občanům obce přiblížit jejich práva, kterými mohou ovlivňovat samosprávu obce a také tím, jak občany obce více motivovat k tomu,

¹³⁴ Český statistický úřad. Volební účast v % [online]. Praha: Český statistický úřad, 16. prosince 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-zastupitelstev-obci>.

aby těchto práv využívali. Mohlo by to pozitivně ovlivnit nejen samotné fungování obecní samosprávy, ale i spokojenost občanů obcí s tím, jak se obecní samospráva vyvíjí.

Cílem práce bylo zjistit, jakým způsobem a jakými prostředky se mohou občané obce podílet na její samosprávě. Dalším cílem bylo zhodnotit míru užití těchto prostředků. Myslím, že jsem svůj cíl práce splnila, přestože si uvědomuji, že by si tato problematika zasloužila zabývat se jí více do hloubky, což s ohledem na stanovený rozsah práce nebylo možné.

Zdroje

Monografie:

- GAJDOŠOVÁ, Petra. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Výbory a komise územních samosprávných celků*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2019, 52 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, 599 s.
- JANSA, Petr, PAVLIŠOVÁ, Radka. *Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie). Právním proti korupci*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, 25 s.
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012, 240 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.
- MACHOVÁ, Zuzana. *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha: Karolinum, 2013, 154 s.
- MALAST, Jan. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, 340 s.
- PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 196 s.
- POSPÍŠIL, Petr a kol. *Právníkové osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 280 s.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, 277 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.

Komentáře:

- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1441 s.
- KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 344 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 248 s.

Odborné články:

- KOLMAN, Petr. Když se řekne: Výbor zastupitelstva obce. *Universitas*, 2004, roč. 37, č. 4, s. 46-52.
- RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, 2012, č. 3, s. 129-140.
- RIGEL, Filip. Místní referendum v evropském kontextu. In: *Interakce českého a evropského práva* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 20. března 2024]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/prispevky/Riegel.pdf>

Sborníky a příspěvky ve sborníku:

- GABRIŠOVÁ, Veronika (ed.). *Informace. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, 304 s. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Informace.pdf.
- KOSTRUHOVÁ, Marie, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Práva občanů obce (obecná část). Edice dobré správní praxe*. 3. vydání. Praha a Brno: Ministerstvo vnitra a Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, 170 s.
- PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In: KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 596 s.
- VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. In: KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 596 s.

Soudní rozhodnutí:

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS1403/09
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28.5. 2010, sp. zn. 30 A 20/2010
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23.8. 2022, sp. zn. 54 A 58/2022

Právní předpisy:

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, 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. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, 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. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje:

- Český statistický úřad. *Volební účast v %* [online]. Praha: Český statistický úřad, 16. prosince 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-zastupitelstev-obci>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Místní referenda – tabulka hlášení* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2024. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity>.
- MIKEŠ, Vladimír, RYTÍŘ, Jaroslav. Referendum a zastupitelská demokracie. Praha: Středisko společných činností AV ČR, v.v.i., pro kancelář Akademie věd ČR, 2019, 43 s. Dostupné z: <https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>
- PALÁT, Daniel. *Protest, nezájem, nedůvěra. Ke komunálním volbám nechodí každý druhý Čech* [online]. seznamzpravy.cz, 23. září 2022 [cit. 20 března 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/volby-komunalni-protest-nezajem-neduvera-ke-komunalnim-volbam-nechodi-kazdy-druhy-cech-214756>
- PEČENKA, Tomáš. Buršík: Osadní výbory? Nerušit, naopak více spolupracovat [online]. pribram.cz, 5. srpna 2022 [cit. 20. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pribram.cz/clanek/bursik-osadni-vybory-nerusit-naopak-vice-spolupracovat/24134/>

Shrnutí

Tématem této bakalářské práce je Podíl občanů na samosprávě obcí. V rámci své práce proto vymezuji prostředky, kterými se mohou občané obce zapojit do obecní samosprávy, a také zhodnocuji míru jejich využití. V úvodu práce nejdříve vysvětluji základní pojmy, kterými jsou územní samospráva, obec a občan obce. Poté se zaměřuji na vymezení práva na informace, které je důležité pro uplatňování práv občanů obce. Následně se ve zbytku práce zabývám jednotlivými právy, jež občané obce v rámci samosprávy obce mají, a blíže je specifikuji. Konečně se také zabývám tím, do jaké míry občané obce svých práv využívají.

Abstract

The topic of this bachelor thesis is The participation of citizens in the self-government of municipalities. As part of my work, I therefore define the means by which the citizens of the municipality can get involved in the municipal self-government, and I also evaluate the degree of their use. In the introduction of the thesis, I first explain the basic terms, which include territorial self-government, municipality and citizen of the municipality. Then I define the right to information, which is important for the exercise of the rights of the citizens of the municipality. Subsequently, in the rest of the work, I deal with the individual rights of the citizens of the municipality, which the citizens of the municipality have within the municipal self-government, and I specify them in more detail. Finally, I also deal with how much the citizens of the municipality use their rights.

Klíčová slova

práva občanů obce, obec, samospráva obce, občan obce, volby do zastupitelstev obcí, místní referendum

Key words

rights of the citizens of the municipality, municipality, municipal self-government, citizen of the municipality, municipal council elections, local referendum