

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Iveta Běhalová

Účast veřejnosti ve veřejné správě se zaměřením na  
institut petice a stížnosti

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Účast veřejnosti ve veřejné správě se zaměřením na institut petice a stížností“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 30. května 2016

Iveta Běhalová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat paní JUDr. Magdaléně Peterkové, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady a trpělivost při psaní této diplomové práce.

## Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Vymezení základních pojmů	8
1.1 Účast veřejnosti	8
1.2 Veřejnost	9
2 Účast veřejnosti na veřejné správě	12
2.1 Výkon ústavně zaručených práv	12
2.1.1 Právo na informace	12
2.1.2 Právo petiční	15
2.1.3 Právo shromažďovací	16
2.1.4 Právo sdružovací	21
2.1.5 Právo podílet se na správě věcí veřejných	25
2.2 Účast veřejnosti na místní správě	27
2.2.1 Práva občanů obcí v rámci kontroly veřejné správy	27
2.2.2 Místní referendum	30
2.3 Účast veřejnosti ve správním řízení	33
2.3.1 Vymezení účastníků správního řízení	34
2.3.2 Práva a povinnosti účastníků	36
3 Petice	39
3.1 Petice za obnovu autobusové linky v Olomouci	42
3.2 Povaha petice připojené ke kandidátní listině	43
4 Stížnosti	46
4.1 Správní stížnost	46
4.2 Nesprávní stížnosti	50
4.2.1 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím	50
4.2.2 Stížnost podle zákona o obcích, krajích a hlavní městě Praha	52
4.2.3 Kasační stížnost	53
4.2.4 Ústavní stížnost	53
4.2.5 Stížnost dle daňového řádu	54
4.2.6 Stížnost pro porušení zákona	55
4.2.7 Stížnost v trestním řízení	56
4.3 Srovnání se slovenskou právní úpravou stížností	56
Závěr	61
Použité zdroje	64
Abstrakt	72
Klíčová slova	73

## Seznam použitých zkratek

<b>ČR</b>	Česká republika
<b>Ústava</b>	ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>LZPS</b>	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku
<b>NOZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>PZ</b>	zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů
<b>InfZ</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
<b>ShrZ</b>	zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZoO</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZMF</b>	zákon č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZVPR</b>	zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Téma pro moji diplomovou práci jsem si zvolila „Účast veřejnosti ve veřejné správě se zaměřením na institut petice a stížnosti“. Toto téma jsem si vybrala z důvodu zájmu o možnosti, které jsou svěřeny do rukou veřejnosti, která tak může zasahovat do činnosti veřejné správy a uplatňovat své zájmy. Dalo by se říci, že veřejnost prostřednictvím účasti na veřejné správě provádí „laickou kontrolu“. Aktivním občanům, kteří mají zájem se účastnit na veřejné správě, nabízí český právní řád řadu možností. Jednotlivé instituty budu podrobněji rozebírat dále ve své práci.

Diplomovou práci jsem rozdělila na čtyři kapitoly, první dvě kapitoly budou zaměřeny spíše obecněji a v následujících dvou kapitolách se budu již detailněji věnovat institutu petic a stížností. V první kapitole práce se zaměřím na právní úpravu a vysvětlení pro mou práci nejdůležitějších pojmů, jako jsou účast veřejnosti, veřejnost a další významné zásady, jež se budou celou tematikou prolínat.

V druhé kapitole se budu zabývat jednotlivými instituty, jak může veřejnost zasahovat do fungování a kontroly veřejné správy. Jaké nástroje jsou jí pro tento účel svěřeny ústavním zákonem ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a především usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“). V této kapitole budou nástroje rozděleny do tří podkapitol. První z nich „Výkon ústavně zaručených práv“, která odkazuje na oddíl druhý obsahující politická práva uvedená v LZPS. Další podkapitolou „Účast veřejnosti na místní správě“ se budu zabývat právy občanů na kontrole místní správy a především možností občanů obce podílet se na místní správě pomocí místního referenda a v poslední podkapitole budu rozebírat problematiku „Účasti veřejnosti ve správním řízení“ dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), ovšem velmi obecně, vzhledem k obsáhlosti tohoto tématu.

Ve třetí kapitole se budu podrobněji zabývat problematikou petic. Zakotvení tohoto práva v právním řádu a možnostmi, které má veřejnost a také z pohledu orgánu veřejné moci do jaké míry jej tento institut svazuje a nutí podnikat určité kroky k vyřízení a splnění požadavků obsažených v petici. Dále se budu zabývat peticí podanou ve statutárním městě Olomouc z roku 2014, která byla podána za obnovu autobusové linky č.23. A v poslední podkapitole se budu věnovat jinému pohledu na institut petic a to v situacích, kdy jsou petice připojovány k podpoře svých kandidátů, dle zvláštních právních předpisů. Podrobněji bude v práci

rozebrána petice připojená ke kandidátní listině na podporu kandidáta na prezidenta republiky.

V poslední kapitole, tedy čtvrté, se budu snažit přiblížit problematiku stížností. Zabývat se budu jak stížnostmi spadajícími do působnosti SŘ, tak stížnostmi, na které se působnost SŘ nevztahuje. Vymežím právní úpravu a nastíním jednotlivé stížnosti, podané podle zvláštních právních předpisů. A v neposlední řadě se zaměřím na srovnání slovenské právní úpravy stížností obsažené v zákoně č. 9/2010 Z.z., o sťažnostiach, v znení neskorších predpisov s právní úpravou českou.

V souvislosti se zkoumanou problematikou jsem vymezila dvě výzkumné otázky. První z nich je: zda právní úprava nabízí dostatečné možnosti pro veřejnost realizovat svá práva a účastnit se na fungování veřejné správy a zda není třeba přijmout změny v právní úpravě, které by opravňovaly a především motivovaly veřejnost k větší iniciativě a účasti na veřejné správě. Jako druhou výzkumnou otázku jsem zvolila: jaký skutečný význam má pro veřejnost možnost podání petic a zda tento institut není třeba podrobit změnám, aby zavazoval nebo alespoň přinutil k větší činnosti orgány, vůči nimž směřuje podaná petice.

Diplomová práce má převážně teoretický charakter zkoumání možností účasti veřejnosti s propojením aplikace judikatorní činnosti soudů s několika praktickými příklady. Při zpracování práce využívám metodu analýzy, kterou použiji na právní úpravu de lege lata. Analýze budou podrobeny jednotlivé právní nástroje umožňující účast veřejnosti na veřejné správě. V každé podkapitole či kapitole bude provedena krátká syntéza zjištěných nedostatků v právní úpravě či naopak vyzdvižení ucelenosti a přehlednosti právní úpravy a je přidáno několik úvah de lege ferenda. Dále použiji metodu popisnou a komparativní, a to především ke srovnání stížností a petic, srovnání stížností se slovenskou právní úpravou a pro srovnání problematiky z pohledu zákonodárce a judikatury.

Při psaní práce budu vycházet ze zákonné úpravy daného tématu a především z komentovaných znění zákonů. Nápomocné mi budou také nejrůznější knižní publikace a odborné články. V neposlední řadě budu také pracovat s internetovými zdroji. Celé téma budu doplňovat aktuální judikaturou a to především judikaturou Nejvyššího správního soudu.

# 1 Vymezení základních pojmů

## 1.1 Účast veřejnosti

„Účast veřejnosti na veřejné správě je důležitou myšlenkou každého demokratického státu. Již od 70. let minulého století se rozvíjela myšlenka, že služba obecnému blahu patří k základním pravidlům legitimacy moderního státu a spoluúčast veřejnosti na správě věcí veřejných je chápána jako samozřejmost.“<sup>1</sup>

Již v preambuli Ústavy lze spatřit základní rámeček účasti veřejnosti: „My, občané ...odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku ... odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.“ Dále pak v čl. 96 Ústavy, kde je ustanoveno, že jednání před soudem jsou vždy ústní a veřejné, pokud zákon nestanoví výjimky. S tímto článkem souvisí čl. 38 odst. 2 LZPS, který upravuje právo na veřejné projednání věci a možnost vyloučení veřejnosti. Účast veřejnosti je tak koncipována jako záruka veřejné kontroly justice. Dalšími východisky pro účast veřejnosti je úprava práva shromažďovacího, sdružovacího, petičního, práva podílet se na správě veřejných věcí.

Lze vymezit deset základních principů účasti veřejnosti na veřejné správě. Prvním principem je angažovanost spočívající ve vedení a silné zaujatosti pro aktivní účast. Další princip spočívá v tom, že veškerá práva občanů související s účastí na veřejné správě musí být jednoznačně zakotvena v zákonech nebo politických dokumentech. Princip jasnosti vyjadřuje myšlenku, že role všech účastníků musí být všem jasné. Dále princip času, který dbá na co nejvčasnější aktivní participaci veřejnosti. Objektivita vyjadřuje, že poskytované informace veřejnou správou musejí být objektivní, kompletní a přípustné a se všemi občany musí být zacházeno rovně. Princip zdroje upozorňuje, na to, že pro efektivní účast veřejnosti ve veřejné správě je třeba dostatečné množství finančních, lidských a technických zdrojů. Dalším principem koordinace je myšlenka, že veškerou činnost je třeba koordinovat jak horizontálně tak i vertikálně. Princip odpovědnosti spočívá v otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. K vyhodnocení pak doporučuje užívat nástrojů, informací a kapacit pro hodnocení výkonnosti správy při poskytování informací, konzultací a dalších aktivit. Posledním principem je aktivní občanství, podle nějž by vláda měla zvyšovat občanské podvědomí, usnadňovat přístup k informacím a účasti veřejnosti na veřejné správě.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. V Olomouci: Periplum, 2009. 310s.

<sup>2</sup> POMAHAČ, Richard., VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2000. s. 77-79.



Veřejná správa je službou veřejnosti, proto je třeba vycházet z toho, že účast veřejnosti na veřejné správě je zapotřebí. Tato služba je uskutečňována příslušnými orgány, osobami či složkami ve veřejném zájmu a hlavním cílem veřejnosti by mělo být participování na této službě, ať již přímo na plnění úkolů nebo nepřímo, tak aby byly naplněny požadavky a očekávání široké veřejnosti na veřejnou správu.

Účast veřejnosti můžeme chápat ve dvou rovinách. A to v širší rovině jako osoby, které mají konzultativní funkci. Mohou se na příslušné orgány obracet s dotazy, připomínkami, podněty a dalšími. Její nepochybnou nevýhodou je však to, že pokud příslušný orgán nemá o aktivní účast veřejnosti zájem a celý proces pojme čistě formálně, aniž by respektoval připomínky a podněty veřejnosti, neexistuje proti tomu prakticky žádná účinná obrana a celý proces účasti veřejnosti se stává pouhou formalitou. Lze tímto způsobem do značné míry odradit aktivní občany od jakékoli činnosti směřující k účasti veřejnosti na veřejné správě. Oprávněné znechucení zahání občany do pasivity a dochází k nižšímu zájmu podílet se na účasti a kontrole veřejné správy. Důležité je ovšem říci, že tato rovina účasti veřejnosti není zcela určitě zbytečná a je nezbytné, aby ve vhodných případech byla užívána. Sama o sobě však nepostačuje. Proto ji doplňuje druhá rovina účasti veřejnosti v podobě osob, které mají veškerá práva a povinnosti, kterými mohou volně disponovat a mohou se jich také před orgány veřejné moci domáhat,<sup>3</sup> například možnost přezkumu konečného rozhodnutí příslušného orgánu nadřízeným orgánem anebo se domáhat ochrany svých práv soudní cestou. V tom je základní rozdíl mezi pojetím těchto dvou rovin účasti veřejnosti.

## 1.2 Veřejnost

Pojem veřejnost nemá v právním řádu České republiky (dále jen „ČR“) všeobecně platnou definici. Ze starší judikatury stojí za zmínění rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 1729/1925<sup>4</sup> (náleží Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2005, sp.zn. Pl. ÚS 28/04) „Z pojmu veřejnosti plynulo by osobě, že jenom takovou dražbu lze pokládati za veřejnou, která veřejně, tedy každému – aspoň každému, kdo má na ni vážný zájem – přípustná, a tvoří tak protiklad proti dražbě přípustné jen určitým osobám. .... neveřejné jsou dražby „přístupné jen určitému okruhu osob. Jak široký je ten okruh osob zůstává lhostejno.“ Obecnou platnost má nejspíše rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7929/1924, ve kterém je uvedeno, že: „Pojem veřejnosti různým způsobem vyznačovaný vyskytuje se zhusta v právních normách a

---

<sup>3</sup> DOHNAL, Vítězslav. *Mýty o účasti veřejnosti* [online]. [cit. 20. března 2016]. Dostupné na <[http://aa.ecn.cz/img\\_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty\\_o\\_ucasti\\_veřejnosti.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_veřejnosti.pdf)>.

<sup>4</sup> rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 1729/1925, in: Vážný, IV, 1925, s. 549.

není pochybnosti, že jest ho užíváno ve smyslu několikerém. [...] musí nejprve v tomto nařízení samém býti shledáno vodítko pro výklad, co tím výrazem bylo míněno.“

S otázkou co nebo kdo má být považován za veřejnost se setkáváme v různých právních odvětvích, například zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů v § 117 vymezuje, že trestný čin je spáchán veřejně, jestliže je spáchán nejméně před třemi osobami současně přítomnými.

Pro správní právo lze jako základní kámen pro definici veřejnosti považovat Arhurskou úmluvu, která se stala součástí českého právního řádu na podzim roku 2004 a byla vyhlášena pod č.124/2004 Sb.m.s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Arhurská úmluva“) vymezuje pojmy veřejnost a dotčená veřejnost. Arhurská úmluva není přímo aplikovatelná, jak judikují české soudy a touto otázkou se zabýval i Soudní dvůr, který vyslovil, že ani v unijním právu není tato úmluva přímo aplikovatelná, avšak orgány jsou povinny vykládat právo souladně s jejími ustanoveními.<sup>5</sup> Veřejnost je v duchu této úmluvy postavena jako partner veřejné správy s právem získávat srozumitelné informace o životním prostředí, účastnit se rozhodování a mít zajištěnu právní ochranu. Dle čl. 2 odst. 4 vysvětluje, že veřejnost znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny. V poněkud konkrétnější rovině s tímto pojmem pracuje i SŘ v § 27 a násl., který vymezuje již individuální jedince anebo skupiny osob, které se mají na správním řízení účastnit a disponují určitými právy a povinnostmi. Dále Arhurská úmluva definuje dotčenou veřejnost, která je, nebo může být, ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo má na tomto rozhodování určitý zájem. Pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.<sup>6</sup>

V soukromoprávní rovině můžeme veřejnost rozdělit na fyzické a právnické osoby, které jsou vymezeny v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“). Fyzické osoby charakterizuje jejich právní osobnost (mít

---

<sup>5</sup> ZAHUMENSKÁ, Vendula. Účast spolků ve správních řízeních. *Časopis pro první vědu a praxi*, ročník 2014, č. 1, s.1.

<sup>6</sup> MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. *Aarhurská úmluva ve správní a soudní praxi*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007. Planeta.

způsobilost v rámci právního řádu práva a povinnosti) a svéprávnost (způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem). Právní osoby jsou podle §20 odst. 1 NOZ organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.

## 2 Účast veřejnosti na veřejné správě

Veřejnost se účastní na veřejné správě několika způsoby. Jedná se o tzv. laickou, neformální či neodbornou kontrolu veřejné správy, která není vykonávána orgány státu, ale je prováděna fyzickými nebo právníckými osobami. Účast veřejnosti můžeme rozdělit na účast prováděnou výkonem ústavně zaručených práv, účast na místní správě a na účast v rozhodovacích procesech.<sup>7</sup>

### 2.1 Výkon ústavně zaručených práv

LZPS ve svém druhém oddíle upravuje politická práva, jimiž zaručuje veřejnosti celou řadu práv, jejichž realizací se může veřejnost podílet na činnosti veřejné správy.

#### 2.1.1 Právo na informace

Právo na informace je zakotveno v čl. 17 LZPS, který zaručuje svobodu projevu a právo na informace. „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem i písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Cenzura je nepřípustná. Svoboda projevu a právo vyhledávat informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravností. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“<sup>8</sup>

Právo na informace můžeme chápat jako prostředek k dalším ústavně zaručeným právům a zároveň slouží pro efektivní využívání jiných práv.<sup>9</sup> Můžeme jej rozdělit do dvou skupin a to do skupiny, kdy je orgán veřejné moci povinen ze zákona poskytovat informace, jedná se tzv. princip aktivní publicity veřejné správy, neboť ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy aktivní povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Orgány veřejné moci jsou tedy povinny zveřejňovat určité informace ex offo. Tyto informace poskytuje předem neurčenému okruhu zájemců, aniž by byla vyžadována

---

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 389 s.

<sup>8</sup> čl. 17 odst. 2 - 5 LZPS

<sup>9</sup> KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*, 2007,č.11, s. 46.

jakákoli aktivní činnost zájemce o zveřejňovanou informaci. Do druhé skupiny můžeme zařadit situace, kdy jsou orgánem určité informace poskytovány na základě žádosti.<sup>10</sup>

Podrobněji problematiku práva na informace upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Informace poskytované zveřejněním, tedy aktivním způsobem, jsou upraveny v §4b a §5 InfZ. Taková to informace je zveřejněna ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena a musí k ní být zřízen dálkový přístup. Povinné subjekty jsou povinny informovat veřejnost ve svém sídle a svých úřadovnách, na místech veřejně přístupných o informacích jež jsou uvedeny v §5 odst.1 písm a) až j) a v odst.2 InfZ. Druhou možností jak veřejnost může dosáhnout informací je podání žádosti, jedná se tzv. pasivní přístup k informacím. O problematice omezení poskytnutí informace na žádost žadatele je pojednáno níže.

Výkon veřejné správy má být prováděn transparentním způsobem a v souladu s principem otevřenosti, jenž spočívá v tom, že klienti neboli adresáti veřejné správy mohou prostřednictvím jednoduchého postupu získat přístup k informacím veřejné správy a dosáhnout tak, přiměřené kontroly veřejné správy. Tyto dva principy jsou také základem tzv. evropského správního prostoru. Evropský správní prostor je chápán jako potřeba kontaktu mezi úředníky státní správy členských států a úředníky Evropské unie, požadavky na zpracování a dodržování práva Evropské unie spolu s postupným vývojem evropského systému správního soudnictví a docílit tak, sblížení v činnosti jednotlivých národních správ.<sup>11</sup> Na komunitární úrovni bylo stanoveno, že instituce veřejné správy v členských státech Evropské unie by měli pracovat otevřeně, průhledně a odpovědně a současně by v ně měli občané plně důvěřovat.<sup>12</sup>

LZPS ukládá v čl. 17 odst. 5 povinnost povinným subjektům přiměřeným způsobem poskytovat informace, které se týkají jejich působnosti. Omezení přiměřeným způsobem se vztahuje spíše k formálním aspektům poskytování informací. Jistý problém nastává v případě, kdy zákon ukládá zveřejnit informaci a neukládá žádné omezení. Musí ji povinný subjekt zveřejnit v plném rozsahu a může tak dojít ke kolizi s dalšími zaručenými ústavními právy a

---

<sup>10</sup> KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2005. 39 s.

<sup>11</sup> POTĚŠIL, Lukáš. *Veřejná správa v Evropě. Evropský správní prostor. Veřejná správa a informace*. In Skulová, Soňa (ed). *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 90-98.

<sup>12</sup> KOLMAN, Petr. *Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace*. *Právní rádce*, 2007, č. 11, s. I přílohy.

to například s právem na ochranu osobnosti a osobních údajů. Nelze tedy v tomto případě užít omezení dle §12 InfZ. O zákonném omezení by se dalo uvažovat v případech, kdy by zákon ukládal povinnost zveřejnění jen obecně vymezené informace určitého druhu a pokud by ve vazbě na konkrétní informaci převažovala nutnost její ochrany, nad zveřejněním ve veřejném zájmu, například v případě zveřejnění vnitřního předpisu, který by měl zároveň povahu utajované informace.<sup>13</sup>

Omezení upravené v čl. 17 odst. 4 LZPS se týká především informací poskytovaných na žádost. Vyjadřuje dvě kritéria, která musí být splněna, aby mohla být informace odepřena. Prvním kritériem je omezení na základě zákona, nelze tedy podzákoným předpisem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci odmítnout žádost o poskytnutí informace. Dalším kritériem je, že omezení musí být nezbytné v demokratickém státě. V praxi se setkáváme se situací, kdy povinný subjekt odmítne poskytnout informaci, jelikož se tato informace dostane do konfliktu s jiným ústavním právem či veřejným zájmem. Povinný subjekt tedy odmítne žádost o poskytnutí informace bez dalšího, aniž by se zabýval otázkou nezbytnosti ochrany informace. Nejčastěji se s tímto konfliktem můžeme setkat s právem na ochranu osobních údajů garantovaného v čl. 10 LZPS. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. února 1998, sp.zn. IV.ÚS 154/97 došel k názoru, že: „Při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážili, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým.“ Nelze, tedy jak již bylo naznačeno výše, aby povinný subjekt odmítl poskytnout informaci s odkazem na právo na ochranu osobnosti. Tím by upřednostňoval bez jakékoliv míry proporcionality jedno právo před druhým. V první řadě musí zvažovat uplatnění zákonného omezení v čl. 17 odst. 4 LZPS a posoudit, zda je omezení skutečně nezbytné. Pokud ano, uplatní se princip proporcionality ve dvou krocích. Orgán veřejné moci zváží, kterému právu je nutné dát přednost a převáží-li právo na informace, poskytne povinný subjekt informace s maximálním ohledem na druhé ústavní právo. V opačném případě převáží-li jiné právo, musí povinný subjekt omezit právo na informace v minimálním rozsahu.<sup>14</sup> K této problematice se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. srpna 2014, č.j. 1 As 78/2014-41: „K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však

---

<sup>13</sup> FUREK, Adam a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016. 237 s.

<sup>14</sup> Tamtéž s. 240-242.

povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím, je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. (...) Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných statků.“ V případech, kdy povinný subjekt neposkytne informaci pro zákonný důvod, musí současně zvažovat, zda zákonná ochrana těchto údajů je v konkrétním případě proporcionální z hlediska nezbytného omezení práva na přístup k informacím. Měl by tedy povinný subjekt vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tedy posouzení vztahu mezi ústavními právy na soukromí a na informace z veřejné správy.<sup>15</sup> Žádost nelze odmítnout jako celek, jen z důvodu, že část požadovaných informací nemá být vydána. Orgán má povinnost sdělit tu část informací, na které se nevztahuje omezení. V případě, kdy tyto informace nelze oddělit od informací chráněných, může odmítnout žádost jako celek a takové rozhodnutí musí náležitě odůvodnit.<sup>16</sup>

Žadatel v žádosti o poskytnutí informace není povinen sdělovat orgánu veřejné moci důvody, proč o takovou informaci usiluje a jak s ní hodlá naložit. V této možnosti spatřuji velké pozitivum, jelikož dochází k omezení počtu odmítnutých žádostí z důvodu nesprávného odůvodnění a odpadá tak i náročnost posouzení žádosti ze strany orgánu veřejné moci.

### **2.1.2 Právo petiční**

Na tomto místě bych se zaobírala petičním právem pouze velmi obecně a podrobněji tuto problematiku budu rozebírat ve třetí kapitole. Článek 18 LZPS zaručuje petiční právo ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu. „Každý má právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“<sup>17</sup> Ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno a výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. prosince 2012, sp.zn. III.ÚS 298/12 se vyjádřil k čl.18 LZPS takto: „Idea právního státu vychází z principu, že stát a občan nejsou v zásadním sporu, ale stát má sloužit občanům, občané jsou loajální k zájmům státu,

---

<sup>15</sup> Tamtéž 622 s.

<sup>16</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2014, č.j. 7 As 64/2013-49

<sup>17</sup> čl. 18 odst. 1 LZPS

participují na plnění úkolů státu; z práva občana obracet se na státní orgány s podněty lze dovodit, že občané mají právo podílet se na chodu veřejných záležitostí, upozorňovat na nesprávnosti či nespravedlnosti.“

Doslovná definice petice v zákoně chybí, ale §1 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PZ“), nám pojem petice, alespoň zčásti vymezuje: „Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen „petice“)“. Zákon zpřesňuje oproti vymezení v LZPS, že věc vůči, které petice směřuje, má patřit do působnosti dotčeného orgánu.<sup>18</sup>

### 2.1.3 Právo shromažďovací

Právo shromažďovací je ústavně zaručené právo, které je zakotveno v čl. 19 LZPS. Stanoví, že toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

Prostřednictvím tohoto práva dochází k realizaci jiných ústavně zaručených práv. Shromáždění může vyústit jak ve vyjádření odlišných názorů jednotlivců či skupin k různým záležitostem, k vyměňování si informací a k účasti na řešení veřejných a jiných společenských záležitostech, tak i k podání orgánu veřejné správy, například formou petice, která vznikne ze shromáždění. Shromážděními ve formě demonstrací, happeningů, manifestací či pouličních průvodů se veřejnost účastní na činnosti veřejné správy, tím že by tato činnost veřejnosti měla přimět orgány veřejné správy k zamyšlení, zda je jejich činnost v souladu s obecným smýšlením a očekáváním.<sup>19</sup>

Právo shromažďovací je podrobněji upraveno v zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ShrZ“). Skutečná shromažďovací svoboda u nás nastala až v období po listopadu 1989, kdy byl přijat tento zákon. Dále je toto

---

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 390 s.

<sup>19</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. V Olomouci: Periplum, 2009. 331 s.



právo upraveno také v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>20</sup>

Právo svolat shromáždění má každý starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území ČR anebo skupina osob, ať už fyzických nebo právnických. Právo není omezeno jen na občany ČR. Svolavatel je osoba, která vyzývá k účasti na shromáždění a činí odpovídající organizační opatření. Vyzývat k účasti může různými způsoby (například letáky, rozhlasem, internetem, televizí a dalšími možnými způsoby).<sup>21</sup> Mezi organizační opatření můžeme zahrnout stanovení místa, času a především oznámení úřadu. Oznámení úřadu je právním jednáním a je tedy třeba, aby svolavatel měl plnou svéprávnost jak k tomuto jednání, tak i k organizaci shromáždění. Svolavatelem nemůže být státní orgán, jelikož ShrZ patří do veřejného práva a nikoli do práva soukromého. Nemůže tedy státní orgán vystupovat jako PO a svolavatel, protože typické pro veřejné právo je jeho adresování dvěma subjektům, a to státu jako nadřízenému subjektu a dalším subjektům, které mají podřízené postavení. Právo shromažďovat se má sloužit jako ochrana a záruka práv vůči státu. Stát tedy nemůže disponovat základními lidskými právy a svobodami. Jistou výjimku tvoří územně samosprávné celky, na které je výkon státní moci pouze přenesen a mohou tak v samostatné působnosti uplatňovat shromažďovací právo.<sup>22</sup>

Pokud již jednou svolavatel podá konkrétní oznámení shromáždění úřadu, nelze toto oznámení a oprávnění z něj převádět na jinou osobu. I když taková osoba má také v obecné rovině k dispozici toto právo. LZPS zaručuje každému využití tohoto práva, ale jak sama LZPS stanoví, jedná se o základní lidské právo, které je nepřevoditelné. Výkon tohoto práva je podmíněn předchozím oznámením správnímu orgánu a pokud tak učiní jedna osoba, nelze aby z tohoto oznámení plynuly práva a povinnosti jiné osobě, na kterou by byla tato práva a povinnosti přenesena. Svolavatel za tato práva a povinnosti nese odpovědnost a neuplatní-li

---

<sup>20</sup> Vyhláška č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a předpis č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>21</sup> JEMELKA, Luboš. In BŘEŇ, Jan (ed). *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 72-73.

<sup>22</sup> ČERNÝ, Petr. LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 42-44.

osoba sama své právo, nemůže být rozhodnutím orgánu veřejné správy a nebo jinou osobou do tohoto postavení dosazena.<sup>23</sup>

Svolavatel je povinen oznámit příslušnému úřadu shromáždění minimálně 5 dní předem. Toto oznámení musí být podáno v bez vadné formě v rámci 5 denní lhůty. Pokud by svolavatel nestihl odstranit vady do této lhůty, nejednalo by se již o včasné podání. Lhůta je hmotněprávní, tudíž musí být ve lhůtě úřadu doručeno, nepostačí pouze ve stanovené lhůtě například podat na poště. Úřad může v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě. Ve srovnání se sousedskými státy máme i tak stanovenou poměrně dlouhou lhůtu. Například v Rakousku lhůta činí jen 24 hodin a v Německu 48 hodin. Při podání oznámení je důležitý přesný čas podání. Proto dojde-li ke kolizi podání oznámení shromáždění, postupuje se per analogiam podle §154 SŘ a § 145 SŘ, který ukládá úřadu povinnost zaznamenat přesný čas doručení. Pokud byla oznámení doručena současně, posuzuje se přednost oznámení podle času, kdy byla podána k odeslání příslušnému úřadu, nelze-li jej ani takto určit mají přednost oznámení, která byla doručena osobně a nelze-li ani takto určit předstih oznámení, přistupuje se k určení losem. Úřad toto oznámení přezkoumává z pohledu legality jeho účelu, ochrany zdraví účastníků a veřejného pořádku.<sup>24</sup>

Účastníkům shromáždění plynou především práva a to právo na svolání a organizování shromáždění a účastnění se shromáždění, ale také jisté povinnosti. Zákon o právu shromažďovacím vymezuje povinnost dbát pokynů svolavatele a pořadatele, zdržet se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění, pokojně se rozejít po ukončení shromáždění, neprodleně opustit místo shromáždění, je-li shromáždění rozpouštěno, nemít u sebe žádné střelné zbraně, výbušniny a nemít jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, bylo-li by možno z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůzce násilí, nemít zakrytý obličej způsobem ztěžující nebo znemožňující identifikaci.<sup>25</sup> Mezi účastníky shromáždění patří pouze osoby, které jsou přítomny se záměrem účastnit se shromáždění, nejsou jimi osoby náhodně kolemjdoucí či přihlížející ani osoby, které jsou přítomny z jiného důvodu, jako například policisté či obsluha. Osoby, které poruší povinnost jež ukládá zákon, například neuposlechnou pokynů svolavatele nebo pořadatele, který musí

---

<sup>23</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2007, č.j. 8 As 51/2007 – 67

<sup>24</sup> ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu shromažďovacím...* s. 54 -56.

<sup>25</sup> §7 ShrZ

být jasně srozumitelně označen, se dopouští přestupku, za který mohou být sankcionováni pokutou.<sup>26 27</sup>

Zákaz shromáždění můžeme rozdělit na dvě skupiny, a to shromáždění, která jsou zakázána ex lege a shromáždění, která jsou zakázána, respektive rozpuštěna z důvodů uvedených v §10 odst.1-3 ShrZ a §12 odst.4 a 6 ShrZ. Shromáždění zakázána ex lege jsou uvedena v §1 odst.5 ShrZ, kde je zakázáno shromáždění v blízkosti budov zákonodárných sborů nebo míst, kde tyto sbory jednají a Ústavního soudu, o těchto shromážděních správní orgán nerozhoduje a zákaz konání plyne přímo ze zákona. Oproti tomu stojí §10 ShrZ., ve kterém je upraveno, kdy správní orgán je povinen rozhodnout o zákazu shromáždění a to z důvodu, kdy účel shromáždění popírá nebo omezuje osobní politická nebo jiná práva, vyzývá k násilí nebo hrubé neslušnosti nebo k jinému porušování ústavy a zákonů. Úřad také zakáže shromáždění v místě, kde hrozí účastníkům závažné nebezpečí pro jejich zdraví nebo z důvodu, že se na stejném místě koná dříve oznámené shromáždění.

Často se setkáváme s problémem, kdy ohlášený účel shromáždění se liší od účelu skutečného. Je tedy otázkou, zda může úřad posuzovat oznámení i z jiných skutečností, než z těch, které jsou uvedeny v oznámení. Není možné, aby úřad zkoumal u každého oznámení skutečný účel shromáždění a stejně tak není možné, aby z preventivních důvodů zakázal shromáždění. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. listopadu 2007, č.j. 8 As 51/2007-67 „nelze odůvodnit zákaz shromáždění pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán.“ Správní orgán tedy nemusí vycházet jen z oznámeného účelu, který často nesděluje faktický účel shromáždění, ale může také přihlížet k jiným okolnostem vztahujícím se k oznámení shromáždění. Měl by přitom dbát principu proporcionality v tom ohledu, že musí dostatečně zvážit, zda oznámené shromáždění zakáže zcela a nebo jej například jen přesune na jiné místo či stanoví jiné datum. Ovšem je pouze na svolavateli, zda návrhu úřadu na přesunutí či zvolení jiného místa pro konání shromáždění

---

<sup>26</sup> JEMELKA: *Zákon o sdružování občanů, zákon...*, 92 s.

<sup>27</sup> viz také §14 ShrZ

vyhoví či nikoli. Pokud správní orgán nebude schopen dostatečně prokázat důvodnost svých pochybností, nezbude mu jiné řešení než, že bude dostatečně připraven pro případ, kdy se shromáždění odchýlí od formálního účelu, rozpustit toto shromáždění.<sup>28</sup> Podle současné právní úpravy tedy nemá správní orgán příliš mnoho způsobů jak může zasáhnout, pokud by se účel shromáždění neslučoval s principy demokratického státu. Může jen zakázat shromáždění a nebo jej rozpustit. Bylo by na zvážení, zda by nebylo vhodné odstupňovat míru zásahu správního orgánu do shromáždění, jako například zvolit pro shromáždění jinou trasu, jiné místo konání nebo jiné datum, za předpokladu, že by tímto omezením nebo chceme-li změnou v oznámeném shromáždění, byl svolavatel vázán a musel by se jím řídit. Je třeba, ale brát v úvahu, že právo na shromažďování má být poskytnuto veřejnosti v co nejširší možné podobě a nemělo by být správní orgánem, do něj víc než je nutné zasahováno.

Má-li být konáno v místě, kde by bylo nutné omezení dopravy a zásobování a toto omezení by bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, je důvodem fakultativním. Správní orgán tedy může, ale nemusí zakázat shromáždění, na rozdíl od předešlých důvodů. Rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo shromáždění zakázáno, může svolavatel napadnout žalobou (§65 až 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále jen „SŘS“) u správního soudu a to ve lhůtě 15 dní od doručení rozhodnutí svolavateli. Tato lhůta se liší od obecné 2 měsíční lhůty stanovené v §72 SŘS. Jedná se o lhůtu procesní. Soud je povinen vydat o žalobě proti rozhodnutí o zákazu shromáždění rozhodnutí ve lhůtě 3 dnů. Podaná žaloba nemá odkladný účinek. Pokud soud rozhodne zrušovacím rozsudkem, ve kterém je žalobě vyhověno, běží svolavateli lhůta, ve které je oprávněn shromáždění uspořádat a to buď dle původního oznámení nebo do 30 dnů od právní moci rozsudku a nebo v pozdější době, přesahující 30 dní od právní moci rozsudku. V takové situaci je svolavatel povinen oznámit shromáždění příslušnému úřadu nejméně 1 den před jeho konáním.<sup>29</sup>

V poslední době se asi nejvíce můžeme setkávat se shromážděními (demonstracemi) proti přijímání uprchlíků. Taková demonstrace proběhla i ve městě Olomouc na podzim roku 2015. Kdy se na Horním náměstí shromáždilo přes 500 demonstrantů na protestním mítinku Dělnické mládeže. Odpůrci demonstrace, kteří neohlásili shromáždění, zablokovali ulici, kterou měla vést protestní akce. Po dohodě s policií došlo ke změně trasy. Policie byla nucena zasáhnout v případě odpůrců, jelikož vzniklo podezření z porušení ShrZ a někteří odmítali

---

<sup>28</sup> ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu shromažďovacím...* 60 s.

<sup>29</sup> JEMELKA: *Zákon o sdružování občanů, zákon...*, s. 101-102.

prokázat svou totožnost.<sup>30</sup> Shromažďovací právo považují za nejširší institut, který je veřejnosti poskytnut pro vyjádření svého názoru. Ze shromáždění mohou vzejít i jiná uplatňovaná práva veřejností, ale jako velké negativum je zde nevynutitelnost jakéhokoli konání orgánů veřejné moci. Jistou pomocí veřejnosti v tomto směru poskytují média, která většinou taková to shromáždění velmi bedlivě sledují a informují o průběhu těchto akcí.

#### 2.1.4 Právo sdružovací

Právo svobodně se sdružovat je upraveno v čl. 20 LZPS: „Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Občané mají též právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Výkon těchto práv lze omezit jen v zákonem stanovených případech, jestliže je to v demokratickém státě nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.“ Toto právo je zaručeno každému, ať už fyzické nebo právnické osobě a to bez ohledu na věk a stát do tohoto práva nesmí zasahovat nepřipustným způsobem. V prvním odstavci čl. 20 LZPS se realizuje právo sdružovací jak fyzických tak právnických osob a zahrnuje spolkové sdružování. V odstavci druhém je realizováno sdružovací právo fyzických osob (občanů) v politických stranách a politických hnutích. V obou případech platí omezení podle odstavce třetího.

Právo sdružovací je úzce propojeno s dalšími politickými právy a to jak s právem shromažďovacím, tak s právem petičním či právem politických stran nebo právem svobody projevu. Do roku 2014 bylo právo sdružovací upraveno v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který nabyl účinnosti 1. 5. 1990. Jedná se původně o federální zákon, který byl recipován do právního řádu ČR. Dnem 1. 1. 2014 nabyl účinnosti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“) a zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Tyto zákony zrušily zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů a zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem. Nová právní úprava problematiku sdružovacího práva upravuje podrobněji a je obsáhlejší než dřívější právní režim. Kogentně je nastaven pouze rámec pro existenci a fungování spolku. Ostatní ustanovení týkající se sdružení jsou dispozitivní a úprava v NOZ nechává velký

---

<sup>30</sup> ZUNTYCH, Ondřej. V *Olomouci se opět demonstrovalo proti imigraci, střetu s odpůrci zabránila policie* [online]. Olomoucký.deník.cz. 31.10.2015 [cit.28.dubna 2016]. Dostupné na <[http://olomoucky.denik.cz/zpravy\\_region/pri-demonstraci-proti-imigraci-v-olomouci-policie-zadrzela-dva-lidi-20151031.html](http://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/pri-demonstraci-proti-imigraci-v-olomouci-policie-zadrzela-dva-lidi-20151031.html)>.

prostor pro vnitřní úpravu spolku ve stanovách. Právo sdružovací je chráněno i mezinárodními smlouvami a to čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a dále je také upraveno společně s právem shromažďovacím v čl. 11 Evropské úmluvy o lidských právech<sup>31</sup>, kde je navíc uveden výčet povolání, u nichž je možné právo sdružovací omezit. Jedná se o příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

V případě, že se osoby rozhodnou sdružovat bez jakékoliv registrace, sdružují se přímo podle čl. 20 LZPS, nejde-li o shromáždění. Tato forma sdružení osob ovšem nezaručuje právo na právní osobnost, pouze je zde zakotveno omezení orgánů veřejné moci zasahovat do těchto sdružení jen na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 LZPS). Pokud by sdružení usilovalo o získání právní osobnosti, muselo by se podrobit registraci podle NOZ.<sup>32</sup> Evidence, ve kterých byly vedeny občanská sdružení, odborové organizace, mezinárodní nevládní organizace a zvláštní organizace pro zastoupení zájmů České republiky v mezinárodních nevládních organizacích, se považují od 1. 1. 2014 za spolkový rejstřík, vedený rejstříkovými soudy, na které přechází agenda z orgánů moci výkonné, týkající se těchto právnických osob. Dotčené právnické osoby jsou povinny do tří let od účinnosti NOZ, tedy do 1. 1. 2017, přizpůsobit své stanovy nové právní úpravě a doručit je rejstříkovému soudu a doplnit zapisované skutečnosti. Dále vzniká povinnost dotčeným osobám do dvou let od nabytí účinnosti NOZ (tedy do 1. 1. 2016), uvést svůj název do souladu s požadavky NOZ. Například název spolku musí obsahovat slovo „spolek“, „zapsaný spolek“ a nebo zkratku „z.s.“<sup>33</sup> Pokud tak spolek neučiní do data stanoveného NOZ, dojde k jeho zrušení a občané by byli nuceni založit spolek nový, dle nové právní úpravy.

Ačkoliv je právní úprava spolků bez legální definice, můžeme dojít k základní charakteristice spolku pomocí pojmových znaků, kterými jsou právnická osoba tvořená minimálně 3 osobami, neziskový účel (podnikatelská nebo jiná výdělečná činnost může být vykonávána jako vedlejší činnost a za podmínky, že podporuje hlavní činnost či spočívá v hospodárném využití spolkového majetku a výnosy z této výdělečné činnosti musí být použity pro spolkovou činnost), základní identifikační znaky, členství založené na

---

<sup>31</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Řím, 4. 11. 1950 ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>32</sup> ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu shromažďovacím..* s. 12-33.

<sup>33</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Informace o změně právní úpravy sdružovacího práva* [online]. mvcz.cz, [cit. 20.dubna.2016]. Dostupné na < [www.mvcz.cz/clanek/informace-o-zmene-pravni-upravysdruzovaciho-prava-od-1-ledna-2014.aspx](http://www.mvcz.cz/clanek/informace-o-zmene-pravni-upravysdruzovaciho-prava-od-1-ledna-2014.aspx) >.

dobrovolném vzniku právnické osoby s otevřeným vstupem tak i výstupem a registračním principem, spolkovou samosprávou vytvářející organizační strukturu, specifickou právní úpravu změny a zániku spolku, limitovaný vliv veřejné sféry na právní poměry spolku a možnost vytvářet nižší nebo vyšší správně samostatné struktury (svazy a pobočné spolky).<sup>34</sup> Člen spolku neručí v žádném případě za dluhy spolku. Členství ve spolku je nepřevoditelné a je vázané na osobu. Spolku je ponechána privátní autonomie, kdy stanovy mohou určit, že členství je převoditelné. Neexistuje zákonná vkladová povinnost, ale lze ji určit stanovami. Například ve formě členského příspěvku. Spolky netvoří základní kapitál, ale nic nebrání tomu, aby spolky budovaly svůj majetek (například z výnosů vedlejší hospodářské činnosti nebo členských příspěvků, pokud jsou vybírány). Při vzniku případného zisku spolku, lze použít zisk jen na spolkovou činnost. Nelze zisk rozdělit mezi členy, v takovém případě by nebyla dodržena zásada neziskovosti spolku.

Z členství vznikají členům spolku práva a povinnosti. Mezi práva patří právo účastnit se spolkové činnosti a naplňovat tak společný zájem, účastnit se zasedání členské schůze, včetně práva na vysvětlení, obracet se na rozhodčí komisi byla-li zřízena, právo na potvrzení s výpisem ze seznamu členů, je-li spolkem veden a právo vystoupit ze spolku. Do kategorie povinností můžeme zařadit povinnost dodržovat stanovy, soukromoprávní rozhodnutí spolkových orgánů.<sup>35</sup> Zákon umožňuje upravit různé druhy členství ve spolku, pokud však k tomu spolek přistoupí, je třeba, aby vymezil ve stanovách práva a povinnosti členů, která souvisí s každým druhem členství. Druhy členství máme řádné, mimořádné, čestné, přidružené, zahraniční, kolektivní, dopisující, podporovatelské, přespolní, členství typu junior nebo senior a další.

Spolek lze založit za účelem soukromým, veřejným či smíšeným. Omezením jsou pouze zakázané účely uvedené v §145 NOZ. Pro občany jako fyzické osoby, pokud chtějí zasahovat do řízení vedených správním orgánem je vhodnější a především efektivnější se sdružovat do spolků k dosažení svých zájmů. Spolky se mohou účastnit nejrůznějších řízení jako účastníci řízení, které musí správní orgán informovat nebo i v jiném postavení. Pomocí spolků má tedy veřejnost větší možnost ke kontrole veřejné správy a případného dosažení svého cíle. Například spolek se může účastnit všech řízení, ve kterých se povoluje záměr

---

<sup>34</sup> HURDÍK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné: obecná část, absolutní majetková práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 136 s.

<sup>35</sup> TELEČ, Ivo. Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*. 2013. č. 22. 763 s.

představující zásah do přírody a krajiny. Vyjma těch, které následují procesu EIA. Účast spolků umožňuje §70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Aby se spolky mohly účastnit řízení o zásahu do přírody a krajiny musí splnit určité podmínky a těmi jsou povinnost uvést ve stanovách jako svůj hlavní účel ochranu přírody a krajiny, podat žádost o informování úřadem o zahajovaných řízeních, která je platná 1 rok a je třeba ji obnovovat a musí být omezena na určitou lokalitu a typ řízení a v poslední řadě se musí spolek do osmi dnů od zahájení řízení přihlásit jako účastník řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č.j. 7 As 25/2012-21, je možné podat žádost o informování u správního orgánu i během řízení, je-li spolek založen až po zahájení správního řízení, pak musí správní orgán informovat spolek i o již zahájených řízeních a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení. Dále rozsudek uvádí, že spolek, který existuje již v době nařízeného veřejného ústního jednání, se nemůže po konání tohoto jednání stát účastníkem řízení a ani uplatňovat námitky.

Spolky jsou rovnocenným subjektem práva a jsou významný a demokratickým prvkem společnosti. Je legitimní a legální, aby spolek měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné. V ustanovení §101 odst. 1 SŘ, je upraveno, že podmínkou pro věcnou legitimaci navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy je třeba, aby byla na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem zkrácena. Zkrácení na právech nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů. Práva spolku mohou být dotčena širěji, například vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se zájmů občanů žijících na příslušném území.<sup>36</sup> Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I.ÚS 59/14 řekl, že: „závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.“ Dále uvedl, že z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící širě formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná. Zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.

---

<sup>36</sup> HAVL ÍČEK, Karel. *Věcná legitimace spolku k návrhu na zrušení opatření obecné povahy* [online].Právníprostor.cz, 11.srpna 2014 [cit.. 5. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/judikatura/spravni-pravo/vecna-legitimace-spolku-k-navrhu-na-zruseni-opatreni-obecne-povahy>>.



Dále senát Ústavního soudu ve svém nálezu ze dne 13. října 2015, sp.zn. IV. ÚS 3572/2014 se zabýval aktivní legitimací spolku. „Omezení aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska dikce příslušného vnitrostátního právního předpisu (§ 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. (...) Ústavní soud podotýká, že tímto nálezem nevyslovil závazný názor, zda stěžovatel má či nemá aktivní legitimaci. V dalším řízení bude třeba přezkoumat otázku aktivní legitimace stěžovatelů v souladu s ust. §101a SŘS z hlediska naplnění obou zákonných podmínek. Oprávněný k podání žaloby musí tvrdit a doložit, že je zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem a současně musí splňovat podmínku, že je dle zákona oprávněn ve věci podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh. Neobstojí závěr Nejvyššího správního soudu v posuzované věci, když se omezil toliko na zkoumání místní příslušnosti a stanov spolku založeného za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, a pouze na tomto podkladu kasační stížnost zamítl.“

Zakládání spolků je dle mého názoru příliš složité a mělo by dojít ke zjednodušení celého procesu, tak aby laická veřejnost byla schopna bez potíží realizovat svá práva. NOZ sice podrobněji upravuje zakládání a fungování spolků avšak i přesto se jedná o poměrně náročný byrokratický proces, počínaje stanovami, přes veškerá čestná prohlášení a jiné podklady a dokumenty, které je třeba předložit při zápisu spolku do rejstříku. Většina z těchto dokumentů navíc musí obsahovat úředně ověřené podpisy. Jediné snad pozitivum je novela účinná od 1.5.2015<sup>37</sup>, kterou byly zrušeny poplatky za zápis neziskových spolků. Tím se podstatně snížily náklady zakladatelů spolků.

### **2.1.5 Právo podílet se na správě věcí veřejných**

Právo podílet se na správě věcí veřejných je zakotveno v čl. 21 LZPS, kde je občanům dáno právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období

---

<sup>37</sup> zákon č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva

stanovená zákonem. Volební právo je všeobecné, rovné a vykonává se tajným hlasováním. Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

Jde o obecnou možnost občanů spolurozhodovat, konzultovat a vyjadřovat se k otázkám týkajících se výkonu státní moci. Čl. 21 LZPS tak vytváří občanský základ přímé a nepřímé demokracie v ČR. Přímý podíl lidu na územní samosprávě Ústava v hlavě sedmé nevynechává ani neomezuje. Přímá demokracie se tak může projevit formou referenda. Tento způsob přímé demokracie byl v ČR zatím použit pouze jednou a to 13. - 14. 6. 2003, kdy proběhlo referendum o vstupu České republiky do Evropské unie. Referendum bylo vyhlášeno na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.<sup>38</sup>

Nepřímý způsob podílení se na správě věcí veřejných je představován volebním právem. Volební právo je pojímáno jako volební právo aktivní (právo volit) a pasivní (právo být volen). Pravidelnost voleb je jedna z uznávaných záruk soutěžní demokracie. Dík LZPS, tak dává nejen pokyn zákonodárci, ale je přímou ústavní zábranou před jakýmkoli účelovým prodlužováním zákonných volebních period. V ČR probíhají volby do těchto zastupitelských orgánů: Poslanecká sněmovna, Senát, Parlament EU, krajské zastupitelstvo a obecní zastupitelstvo a od roku 2013 si občané mohou v přímých volbách zvolit i hlavu státu.

Aktivní volební právo je oprávněn uplatňovat občan ČR, který dosáhl věku 18 let. Překážkou výkonu volebního práva je omezení z důvodu ochrany zdraví lidu a omezení svéprávnosti. Volební právo mají všichni občané ČR, bez ohledu na to, zda mají bydliště na území státu či nikoli. Pro volby do Poslanecké sněmovny je umožněno občanům volit na zastupitelských úřadech ČR. Do Senátu však mohou občané volit jen v případě, pokud se dostaví na území ČR v den voleb.<sup>39</sup> Aktivní volební právo týkající se krajských a obecních voleb, mají větší omezení a to ve formě tzv. obecního občanství, voliči musejí mít trvalý pobyt na území obce. Cizincům musí přiznávat právo volit mezinárodní úmluva, kterou je ČR vázána. Takovou to úmluvou je nyní Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii. Občané Evropské unie, kteří se chtějí zúčastnit obecních voleb, musejí požádat o zápis do

---

<sup>38</sup> BALÍK, Stanislav. *Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU* [online]. revuepolitika.cz, 20. června 2013 [cit. 15. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/818/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>>.

<sup>39</sup> Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna. *Volby do Parlamentu České republiky* [online]. psp.cz, [cit. 5. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/docs/texts/elections.html>>.

dotanku stálého seznamu voličů pro danou obec a musí prokázat, že má státní občanství jiného členského státu Evropské unie a trvalý pobyt na území obce. Ať už se tedy jedná o občana ČR nebo o cizince, musí být vždy splněna podmínka trvalého pobytu na území obce pro obecní volby. Stejně je to při krajských volbách, taktéž občan či cizinec, který chce volit ve volbách, musí mít trvalý pobyt v některé z obcí, které spadají do územního obvodu kraje.<sup>40</sup>

Na druhou stranu má občan právo být volen do některého zastupitelského orgánu, tzv. pasivní volební právo. Toto právo se liší podle jednotlivých druhů voleb a má stanovena různá kritéria. Kandidát do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu musí mít alespoň 21 let, kandidát do Senátu nejméně 40 let a kandidáti do krajských či obecních zastupitelství alespoň 18 let. Co se týče obecních a krajských voleb, platí stejné omezení ohledně trvalého pobytu, tak jak bylo uvedeno u aktivního volebního práva.

Dle mého názoru asi nejvíce využívané a rozšířené je aktivní volební právo, především proto, že se jedná o nejjednodušší způsob jak své právo uplatnit. Rádoby se stačí dostavit na správné místo ve správný čas a pouze vložit volební lístek a tím celá záležitost pro občana končí. Ale i u tohoto institutu lze spatřovat klesající zájem ze strany veřejnosti. Jistou vzpruhou pro veřejnost a zároveň novinkou byla v roce 2013 přímá volba prezidenta, které se účastnilo přes 61% oprávněných voličů. Pokud tyto volby srovnáme například s účastí při volbách do Evropského parlamentu v roce 2014, kdy účast dosáhla pouze 42,54%, vidíme znatelný rozdíl v účasti veřejnosti.<sup>41</sup>

## **2.2 Účast veřejnosti na místní správě**

### **2.2.1 Práva občanů obcí v rámci kontroly veřejné správy**

Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem ČR a dosáhla věku 18 let a má na území obce trvalý pobyt. V širším pojetí pak osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena. Těmto osobám svěřuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoO“) práva, která mohou uplatňovat. Některá oprávnění může využít i osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Tím je umožněno například cizincům, kteří pouze vlastní nemovitost v obci, se také účastnit na místní správě. V ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) ZoO, je zakotveno právo

---

<sup>40</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1.vydání. Praha: Grada, 2009. 85 s.

<sup>41</sup> *Výsledky prezidentských voleb* [online]. volby.idnes.cz, [cit. 28. dubna 2016]. Dostupné na <<http://volby.idnes.cz/prezidentske-volby-2013.aspx?k=1>>.

požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů. Zde se naskytá otázka, zda procento 0,5% občanů obce je bráno z celkového počtu obyvatel obce či pouze z občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let. Vzhledem ke komplikovanosti počítání kvóty, zda byla či nebyla splněna, lze usuzovat, že se procento 0,5% občanů obce bude brát z celkového počtu občanů obce a nikoli jen z těch, kteří dosáhli věku 18 let. Další oprávnění občanů obce v § 16 odst. 2 písm. g) ZoO je právo 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. Práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) jsou širší, občan obce není omezen v realizaci těchto práv, ani v případě, že podání činí ve věci svého vlastního zájmu. Pod tato práva bývá zařazována například žádost o prodej obecní nemovitosti. Zákon o obcích stanoví výslovně, že pouze práva podle písm. f) se musí týkat záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, v případě písm. g) tak nečiní a vzniká otázka, zda i právo podle písm. g) se týká výlučně záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce či nikoli. Ministerstvo vnitra se ve svých výkladech přiklání k tomu, že i toto právo se týká záležitostí v samostatné působnosti. Pro to svědčí především skutečnost, že práva podle § 16 jsou svázána s občanstvím obce a k osobám, které mají k obci užší vztah. V případě samostatné působnosti je zvýhodnění občanů obce legitimní, v případě působnosti přenesené by nemělo význam. Pro záležitosti přenesené působnosti se postupuje podle SŘ a to podáváním podnětů podle § 42 SŘ či podání podle § 37 SŘ. Právo podle písm. f) je proto speciální vůči právu podle písm. g), takže jakmile požadavek směřuje do samostatné působnosti rady nebo zastupitelstva, postupuje se přímo podle písm. f). Písm. g) se pak uplatní jen tehdy, jestliže podnět směřuje k jinému obecnímu orgánu.

Zákon rozlišuje 2 druhy žádosti – prostou a kvalifikovanou (podepsána 0,5% občany obce). Toto rozlišování má význam z hlediska formy podání žádosti a z hlediska způsobu vyřízení žádosti. Prostá žádost může být učiněna písemně, ale i ústně, prakticky však pouze na zasedání zastupitelstva, vůči zastupitelstvu nebo radě obce. Kvalifikovaná žádost, jak vyplývá ze zákona, musí být podána písemně a podepsána. Co musí žádost obsahovat, zákon neurčuje, ale musí být z žádosti jasné a průkazné, že předepsaný počet podpisů byl dosažen a tyto

podpisy náleží občanům obce. Pokud toto není v žádosti prokázáno, může zastupitelstvo žádost neuznat a neprojednat. Občané obce se tedy převážně podílejí na samosprávě obce.<sup>42</sup>

Orgány samosprávy, ale vykonávají také úkoly v přenesené působnosti. Účast občanů na místní správě tedy zasahuje i do oblasti přenesené působnosti vykonávané orgány obcí a krajů. Znamená to, že ačkoliv je míra účasti z velké většiny uplatňována v oblasti samosprávy územně samosprávných celků, může ovlivnit přeneseně i státní správu na místní úrovni.

Občan ČR starší 18 let, který má v obci trvalý pobyt, může uplatňovat své aktivní či pasivní volební právo, jak již bylo pojednáno výše. Občan obce se také může účastnit na místní správě formou různých veřejných sdružení soukromoprávního charakteru. Příkladem o zapojení občanů do veřejného života je Místní agenda 21. Tento dokument byl přijat v roce 1992 na konferenci OSN o životním prostředí v Rio de Janeiru. 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.“ Místní Agenda 21 se snaží o kvalitní veřejnou správu, která musí být otevřená, transparentní a odpovědná veřejnosti, efektivní, umožňující účast veřejnosti na rozhodování a plánování a založená na partnerské spolupráci s ostatními společenskými sektory a respektující odborný pohled na věc. Jedině taková veřejná správa může vést k dlouhodobě udržitelnému rozvoji obce či regionu. Nezbytnou součástí fungující Místní Agendy 21 je průběžná a aktivní komunikace s veřejností a směřování k udržitelnému rozvoji. Místní agenda 21 sleduje a popisuje nastavení klíčových procesů veřejné správy, které jsou nezbytné pro realizaci Agendy 21 v místních či regionálních podmínkách a zároveň počítá s dalším nezbytným aspektem, sledováním reálných dopadů různých aspektů rozvoje lokality pomocí indikátorů udržitelného rozvoje. Ukazatele udržitelného rozvoje jsou nástrojem pro měření

---

<sup>42</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře: Účast veřejnosti na místní správě* [online]. mvcr.cz, 18. května 2010 [cit. 15. dubna 2016]. Dostupné na <file:///C:/Documents%20and%20Settings/ivetice/Dokumenty/Downloads/Z%C3%A1pis\_ze\_semin%C3%A1%C5%99e\_%C3%A1VnMS.pdf>.

postupu práce na místní Agendě 21. Slouží k tomu, abychom viděli, zda aktivity, které vyvíjíme, mají žádoucí dopad na vybrané oblasti.<sup>43</sup>

V neposlední řadě je důležité zmínit zbylá práva, které §16 ZoO svěřuje občanům obce a to právo účastnit se jednání zastupitelstva obce a vyjadřovat se v souladu s jednacím řádem zastupitelstva. K tomu je třeba, aby občané obce věděli, kdy a kde se bude konat zasedání zastupitelstva obce a co je na pořadu zasedání, které je vždy veřejné. Dále nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce a do dalších dokumentů. K těmto dokumentům se také může občan obce vyjadřovat a to buď písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce.

Práva, která uplatňují občané obce, jsou dle mého názoru efektivnější a spíše dopadají na úrodnou půdu, především s přihlédnutím na velikost území obce a počet obyvatel, kteří v obci bydlí. Zejména u menších obcí se většina občanů obce zná a proto je z mého pohledu jednodušší se domluvit při zasedání zastupitelstva na kompromisech či při volbách občané vědí, koho volí a nejedná se o pouhé jméno z kandidátní listiny. Proto účast občanů obce shledávám jako účinný nástroj pro realizaci jejich práv.

### **2.2.2 Místní referendum**

Místní referendum je jedním ze způsobů zapojení občanů do místní správy, zároveň je to však jediná zákonná forma přímé demokracie u nás, neboť v tomto jediném případě se může občan sám, osobně zapojit do rozhodování o záležitostech týkajících se jeho obce.<sup>44</sup> Referendum na úrovni krajů zatím nemáme upraveno a referendum v celostátním měřítku bylo realizováno pouze jednou speciálním jednorázovým zákonem a dá se předpokládat, že takovým to způsobem bude postupováno i do budoucna.<sup>45</sup> Demokracie spočívá především na principu svrchovanosti lidu, od kterého se odvozuje veškerá moc státu. Státní moc lze vykonávat buď přímo, nebo volenými zástupci jak již bylo řečeno. Důvodem pro upřednostnění zastupitelské demokracie je velký počet obyvatel a velká rozloha státu, což znemožňuje z organizačních, časových i finančních důvodů provádět rozhodování veškerých záležitostí veřejného života přímo občany. Jelikož obecní zřízení je menším útvarem než stát,

---

<sup>43</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Agenda 21*[online]. ma21.cenia.cz, [cit. 17. dubna 2016]. Dostupné na <<http://ma21.cenia.cz/Z%C3%A1kladn%C3%ADinformaceoMA21/Agenda21/tabid/101/language/cs-CZ/Default.aspx>>.

<sup>44</sup> BŘEŇ, J. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2016.

<sup>45</sup> DOHNAL, Vítězslav. Přímá demokracie pod soudní ochranou. *Právní fórum*. 2006, č.11, s.77-80.

lze předpokládat na této úrovni větší angažovanost veřejnosti na místní správě a to i formou přímé demokracie, tedy místním referendem, které oproti celorepublikovému referendu je používáno mnohem častěji.

Ústavní zakotvení místního referenda nalezneme v čl. 21 LZPS, 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>46</sup>, či Preambule Evropské charty místní samosprávy<sup>47</sup>. 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. Provádění místního referenda upravuje zákon č. 22/2002 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „ZMF“).

V místním referendu jsou oprávněny hlasovat osoby, které jsou oprávněny hlasovat ve volbách do obecních zastupitelstev podle § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Oprávněné osoby vyjadřují svůj souhlas nebo nesouhlas na konkrétně položenou otázku, která patří do samostatné působnosti obce, města, statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy a hlavního města Prahy a územně členěného statutárního města. Oprávněné osoby provádějí hlasování tajným způsobem na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.<sup>48</sup>

Místní referendum lze konat pouze ve věcech spadajících do samostatné působnosti obce. V §7 ZMR jsou uvedeny záležitosti, které sice spadají do samostatné působnosti, ale nelze v nich konat místní referendum.<sup>49</sup> Naopak obec předpokládá konání místního referenda v případě zásadních změn území obce jako je sloučení, rozdělení obcí, připojení k obci, zrušení městského obvodu nebo jeho části. V §21 ZoO, kdy s oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce

---

<sup>46</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, New York, 19. 12. 1966 ve vyhlášce ministra zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>47</sup> přijata roku 1985, Českou republikou podepsána v roce 1998 a publikována ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999.

<sup>48</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Občanské aktivity* [online]. mvcr.cz, [cit. 20.dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>>.

<sup>49</sup> §7 zákona č. 22/2002 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

oddělit. Často se rozhoduje v místním referendu například o umístění problematické stavby celostátního významu v blízkosti obce.

Referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce, nebo jestliže podá návrh na konání přípravný výbor, pokud jej podpořilo svým podpisem určité procento oprávněných osob. Na základě toho zastupitelstvo pak rozhodne o vyhlášení místního referenda. Návrh přípravného výboru na konání místního referenda musí obsahovat znění otázky, navržené k rozhodnutí v místním referendu. Tato otázka musí být konkrétní, musí být položena jednoznačně a odpověď na ni musí spočívat v jednoduchém „Ano“ či „Ne“. V případě, že zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda nebo rozhodlo, že místní referendum o navržené otázce nevyhlásí, jakož i v některých dalších případech, má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu v rámci správního soudnictví. Rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.<sup>50</sup> Referendum se koná nejpozději do 90 dní ode dne, kdy bylo zastupitelstvem vyhlášeno. Jak shledává i judikatura Nejvyššího správního soudu je vhodnější z důvodu větší účasti občanů, aby se místní referendum konalo spolu s některými volbami.<sup>51</sup>

Rozlišujeme referendum ratifikační, kterým se závazně rozhoduje o záležitostech obce, a referendum konzultativní. Tzv. konzultativní referendum obec použije v případě, kdy zjišťuje názor svých občanů na věc, o které sama veřejnost rozhodovat nemůže, ale o níž je oprávněna se vyjádřit.<sup>52</sup> Jako příklad bych uvedla správní řízení, ve kterém je obec povinna na základě místního referenda podat námítky, jež vyjadřují vůli občanů.<sup>53</sup> Proto, aby mohly být z místního referenda vyvozovány nějaké důsledky, musí být referendum platné a závazné. Pro platnost zákon stanoví podmínku, aby se referenda zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob. Pro závaznost rozhodnutí musí hlasovat minimálně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se zúčastnili referenda a zároveň musí tato nadpoloviční většina činit alespoň 25% všech oprávněných osob.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 174 s.

<sup>51</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č.j. Ars 2/2012

<sup>52</sup> MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, 2/2007, IV, 5 s.

<sup>53</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2010, sp.zn. I. ÚS 101/05

<sup>54</sup> §48 odst. 1 ZMR



Místní referendum, které proběhlo na území statutárního města Olomouc a bylo vyhlášeno Zastupitelstvem města Olomouce dne 16. 9. 2014 na termín 12. 12. 2014. Otázka, o níž se konalo místní referendum zněla:

*„Souhlasíte s tím, aby statutární město Olomouc učinilo veškeré kroky vedoucí k zákazu provozování loterií a sázkových her, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů a jiných obdobných přístrojů uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a v § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, a to na celém svém území?“*

Rozhodnutí přijaté v tomto místním referendu nebylo platné, jelikož se hlasování nezúčastnilo stanovených minimálně 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Tohoto místního referenda se zúčastnilo pouze 8,2% z celkem 81.494 oprávněných osob. Z toho 95,5% odpovědělo na položenou otázku kladně.<sup>55</sup> U tohoto místního referenda nedošlo ani k závaznosti ani platnosti, jelikož nebylo dosaženo zákonem stanovených hranic.

Může nastat situace, že se místního referenda zúčastní dostatečný počet oprávněných osob pro závaznost, ale nikoliv již dostatečné procento oprávněných osob, aby se takové referendum stalo i platným. Je tedy otázkou, zda je opravdu nutné, aby bylo dosaženo obou kritérií, zda nestačí pouze dosažení podmínek závaznosti, vzhledem k tomu, že pokud se oprávněné osoby rozhodnou zúčastnit místního referenda, většinou se vyjadřují jednoznačně pro jednu z možností. Málokdy se můžeme setkat se situací, aby referendum skončilo těsnou „remízou“. Proto mě vede k zamyšlení problém, zda nynější úprava spíše neodrazuje oprávněné osoby od účasti na místním referendu, než aby je motivovala k uplatňování svého práva. Je však i otázkou, zda se místní referenda opravdu konají v tak závažných a choulostivých otázkách, aby to oprávněné osoby přimělo k účasti na místním referendu.

### **2.3 Účast veřejnosti ve správním řízení**

V této podkapitole bych se chtěla věnovat účastníkům správního řízení, tak jak jsou vymezeni v § 27 a §28 SŘ. Jedná se o velmi rozsáhlou otázku, proto se zaměřím pouze na vymezení účastníků řízení dle SŘ a na jejich práva a povinnosti. Účast ve správním řízení představuje nejefektivnější způsob jak ovlivnit záměry, které mohou ohrozit nebo poškodit

---

<sup>55</sup> POSPÍŠILOVÁ, Alice. *Místní referendum* [online]. olomouc.eu, 13. prosince 2014 [cit. 23. dubna 2016]. Dostupné na < <http://www.olomouc.eu/mistni-referendum>>.

zdraví lidí, jejich majetek nebo životní prostředí, které musí být správním orgánem posouzeny a musí být o nich rozhodnuto. Správní orgán je povinen se zabývat všemi podanými návrhy a připomínkami, které byli vzneseny.

Správní řízení, tak jak je upraveno ve SŘ, je obecný postup správního orgánu jak má v řízení postupovat. Jednotlivé druhy řízení jsou pak upraveny speciálními zákony a SŘ má povahu subsidiární k těmto zákonům. V § 9 stanoví, že jde o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.<sup>56</sup>

### 2.3.1 Vymezení účastníků správního řízení

Účastníkem řízení může být jak fyzická osoba, tak i právnická osoba za podmínky, že je způsobilá mít práva a povinnosti a disponuje právní osobností. Dále může být účastníkem řízení stát nebo i jiná veřejnoprávní korporace. Vždy musí být ve správním řízení alespoň jeden účastník, aby se mohlo konat správní řízení. Pokud by účastník zemřel ještě před vydáním rozhodnutí, došlo by k zastavení řízení. Počet účastníků v řízení není nijak omezen. SŘ upravuje v § 144 řízení s velkým počtem účastníků, kdy velkým počtem má namysli, více jak 30 účastníků. Vymezení účastníků řízení slouží k určení osob, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje nebo osob, jejichž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Účastníci řízení jsou adresáty vydaného rozhodnutí a jsou jim svěřeny práva a povinnosti, kterými mohou ovlivnit obsah rozhodnutí, které se jich bude přímo dotýkat.<sup>57</sup>

SŘ vymezuje tři kategorie účastníků řízení v § 27 SŘ. Mezi první a nejsilnější patří tzv. hlavní účastník (odst. 1), což je v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu nebo pokud se jedná o řízení, které je zahájeno z moci úřední, se bude jednat o osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Druhou kategorií jsou tzv. vedlejší účastníci (odst. 2), jsou jimi další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Důležité je zde zdůraznit slovní spojení přímo dotčení, kdy účastník musí být přímo dotčen nebo

---

<sup>56</sup> *Účast ve správním řízení* [online]. obcan.ecn.cz, [cit. 20. dubna 2016]. Dostupné na <<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368>>.

<sup>57</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016. s.146-151.

takové přímé dotčení může nastat. Jestli ke skutečnému dotčení dojde či nikoli není podstatné. Je důležité, aby všichni i potencionální účastníci měli možnost se účastnit řízení a uplatňovat svá práva a nikoli takové situace posuzovat zpětně.<sup>58</sup> Tito vedlejší účastníci mají slabší postavení než účastníci hlavní. Jejich slabší postavení se promítá především v omezenějších právech, které mají k dispozici.

Třetí kategorií jsou tzv. účastníci podle zvláštního zákona (odst. 3), účastníky jsou osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Zvláštní předpisy obsahují vlastní speciální ustanovení pro určení účastníků řízení. Mohou nastat tři situace: účastníci řízení se určí dle obecného ustanovení § 27 SŘ, účastníci se určí dle SŘ jako generálního ustanovení a zároveň dle zvláštního zákona (například spolkům, je umožněno za splnění podmínek v §70 zákona o ochraně přírody účastnit se řízení) nebo se účastníci určí výlučně podle ustanovení zvláštního zákona s vyloučením použití § 27 SŘ, například v případě řízení dle §109 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“ a v jeho stavebním řízení.<sup>59</sup>

Tzv. tvrzení účastníci podle §28 odst. 1 „v pochybnostech bude za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.“ Takový to účastník je považován za účastníka spadajícího do jedné ze tří výše uvedených kategorií, není-li prokázán opak. Správní orgán vydá o tom, zda osoba je nebo není účastníkem řízení usnesení, jenž se oznamuje pouze tvrzenému účastníkovi a ostatní účastníky o tom pouze vyrozumí. Proti tomuto usnesení lze podat odvolání, které nemá odkladný účinek a nebrání tak dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.<sup>60</sup> Pokud by usnesení o tom, že osoba účastníkem není, bylo na základě odvolání zrušeno a mezitím účastník zmeškal nějaký úkon, má možnost ve lhůtě do 15 dnů od oznámení o rozhodnutí o odvolání, tento zmeškaný úkon učinit. Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 31. října 2008, č.j. 2 As 12/2008-63, že posouzení toho, zda daná osoba je účastníkem řízení, je komplikované a souvisí-li blízce s rozhodnutím ve věci samé, je vhodné, aby s osobou bylo jako s účastníkem řízení předběžně nakládáno a dokazování jejího účastenství spolu s vypořádáním všech jejích tvrzení bylo provedeno až v rámci rozhodování ve věci samé. Je proto žádoucí, aby v pochybnostech byl

---

<sup>58</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, č.j. 1 As 80/2008 - 68

<sup>59</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 379. s. 59 – 62.

<sup>60</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č.j. 3 As 74/2006 - 61

okruh účastníků dán třeba nesprávně širší, než kdyby byl okruh účastníků užší než ve skutečnosti měl být, aby nedocházelo k odepření procesního postavení účastníka a s tím spojené uplatňování jeho procesních práv.

Specifickou kategorií jsou tzv. opomenutí účastníci. Můžeme rozeznávat dvě situace, první z nich je případ, kdy s osobou, která měla být účastníkem, nebylo jednáno vůbec a tato osoba se na správní orgán obrátí s odvoláním až ve chvíli, kdy je již vydáno rozhodnutí. Rozhodne správní orgán o jejím účastenství v rámci rozhodnutí o odvolání.<sup>61</sup> A to buď, že napadené rozhodnutí zruší a nařídí nové projednání věci nebo dá přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu a odvolání zamítne. A druhou situací je, kdy bylo s osobou jednáno jako s účastníkem řízení, ale poté došlo například k pochybení správního orgánu a účastník byl opomenut. V tomto případě měl možnost účastník hájit svá práva, není tedy tato situace důvodem k případnému zrušení vydaného rozhodnutí správním orgánem.<sup>62</sup>

### **2.3.2 Práva a povinnosti účastníků**

Jak již bylo nastíněno výše, je-li osoba účastníkem správního řízení, vyplývají z toho pro ni především procesní práva, ale také povinnosti, která ji umožňují v průběhu celého řízení chránit své zájmy. Mezi nejdůležitější práva řadíme právo zahájit řízení, tedy podat žádost na zahájení řízení a disponovat tímto řízením. Dále náleží účastníkům řízení právo být o zahájení řízení informován správním orgánem. Správní orgán informuje všechny jemu známé účastníky v případě zahájení řízení ex off. Pokud je zahájeno řízení na žádost, je žadatel povinen uvést všechny jemu známé účastníky, které má poté povinnost správní orgán bez zbytečného odkladu informovat o zahájeném řízení. Oznámení o zahájení řízení se zpravidla účastníkům doručuje poštovní zásilkou a do vlastních rukou. Ve výjimečných případech, lze oznámit účastníkům zahájení správního řízení prostřednictvím veřejné vyhlášky, například při řízení s velkým počtem účastníků.

Dalším právem uvedeným v §4 dost. 2 SŘ je právo na přiměřené poučení o svých právech a povinnostech ze strany správního orgánu, je-li to potřebné k hájení práv a neohrozí-li to účel úkonu. Avšak důležité je upozornit, že se nejedná o návod, jak by měl účastník v řízení postupovat či jaké úkony by měl nebo neměl činit.<sup>63</sup> Klíčovým pro poučovací

---

<sup>61</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2005, č.j. 3 As 8/2005 – 118

<sup>62</sup> POTĚŠIL: *Správní řád...*,151 s.

<sup>63</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, č.. j. 5 As 1/2010-76

povinnost správního orgánu se stal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010 č.j. 1 As 51/2010-214: „Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“ Nejvyšší správní soud také řešil otázku, kdy správní orgán sice poučí účastníka řízení, ovšem nedostatečně a nebo takovým způsobem, že účastník takovému poučení neporozumí a dále tak trvá na svém nároku, který by v případě řádného poučení již nepožadoval. Takové pochybení správního orgánu způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

Účastníkům řízení náleží právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy (§36 odst. 1 SŘ). Může tak činit po celou dobu řízení, pokud nejsou stanoveny omezení, například ve formě koncentrace řízení. Dále právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo na poskytnutí informace o řízení ze strany správního orgánu. Účastník řízení má právo vědět a být informován o tom jak ve věci bude a je postupováno. Právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Nejvyšší správní soud se v této věci vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 14. listopadu 2003, č.j. 7 A 112/2002 – 36 tak, že: „Smyslem § 33 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“

Právo na konzultace s podpůrcem je nově zakotveno v §36 odst. 4 SŘ a slouží pouze fyzickým osobám. Toto ustanovení umožňuje účastníkovi řízení při jednání se správním orgánem konzultace s osobou, která mu podle §45 NOZ může napomáhat při rozhodování. Jedná se o případy narušení zletilého právně jednat. Nejedná se o klasický vztah zastoupení, jde o situace, kdy účastník řízení jedná sám, ale za pomoci nebo přítomnosti podporovatelů. Dalšími právy účastníků řízení jsou právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání,

právo namítat podjatost úředních osob, zvolit si zmocněnce, právo na doručení stejnopisu rozhodnutí do vlastních rukou.

Důležitými právy, kterými disponují účastníci, jsou právo podat odvolání proti rozhodnutí a právo vyjádřit se k odvoláním podaným jinými účastníky. Odvolání je řádný opravný prostředek, který může účastník řízení podat proti jakémukoli rozhodnutí správního orgánu, není-li toto právo zákonem vyloučeno. Obecnou přípustností odvolání je naplněna základní zásada dvojinstančnosti správního řízení. Pokud je odvolání podáno správnímu orgánu musí o něm rozhodnout, ať už je jeho rozhodnutí jakékoli, nemůže odvolání vyřídit neformálním způsobem. Blíže k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006, č.j. 1 Afs 56/2004-114: „Opravný prostředek - řádný nebo mimořádný - je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva.... Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit.“

Právo podat žalobu proti rozhodnutí je zakotveno v §65 SŘS a je poskytováno těm, kdo tvrdí, že byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu (rozhodnutím), mohou se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí nebo prohlášení jeho nicotnosti. Právo podat žádost o obnovu řízení (§100 odst. 2 SŘ), kterou může podat účastník řízení, vyšly-li najevo nové skutečnosti. Žádost musí být podána do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu pro podání obnovy dozvěděl, nejpozději však do 3 let právní moci rozhodnutí. Právo domáhat se ochrany před nečinností správního orgánu (§80 SŘ) se použije v případě, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě. Proti této nečinnosti zasahuje nadřízený správní orgán, jakmile se o této nečinnosti dozví. Nezáleží jakým způsobem se správní orgán o nečinnosti podřízeného orgánu dozví, ať už je to ze strany účastníků řízení nebo ze své vlastní činnosti.<sup>64</sup> Právo podat stížnost proti nevhodnému chování úředních osob (§175 odst. 1 SŘ), stížnostem se budu podrobněji věnovat v další kapitole této práce.

---

<sup>64</sup> POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 378-385.

Mít postavení účastníka správního řízení neznamená pouze mít práva a disponovat s nimi, ale váží se k nim i určité povinnosti. Účastník řízení musí poskytnout součinnost správnímu orgánu během celého správního řízení. Tuto povinnost je správní orgán oprávněn vymáhat pomocí donucovacích prostředků, které mu svěřuje zákon. SŘ vymezuje například povinnost součinnosti v §50 odst. 2 při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí. Další povinnost bychom našli v §141 SŘ, kdy musí účastník označit všechny známé důkazy. Účastník má povinnost podle §52 SŘ označit důkazy na podporu svých tvrzení a dle §45 odst. 1 SŘ má povinnost označit všechny jemu známé účastníky v podané žádosti na zahájení správního řízení. Povinnost účastníka je také zakotvena v §36 odst. 5 SŘ, ve kterém má účastník, jeho zástupce nebo podpůrce povinnost předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti. Povinností účastníka je dále nahradit náklady řízení, které vyvolal porušením své právní povinnosti a náklady řízení způsobené účastníkem, které by jinak správnímu orgánu nevznikly (§79 odst. 5 a 6 SŘ ).<sup>65</sup>

Osobám, jež jsou účastníky řízení svěřuje zákon rozsáhlá procesní oprávnění, jak mohou zasahovat do průběhu řízení, případně i řízením disponovat. Proto, aby se osoba dostala do takového postavení musí být dotčena na svých právech nebo se může jednat o spolek, který byl založen za účelem, pro nějž se řízení vede. Tento institut není tedy otevřen širší veřejnosti a může jej využít jen určitá část, které se bude takové řízení dotýkat.

### 3 Petice

Petici lze chápat jako veškeré návrhy, stížnosti a žádosti, které jsou podávány ve veřejném či jiném společném zájmu. Veřejný zájem lze vymezit jako takový zájem, který není zájmem pouze jednotlivce a obsah petice v určitých situacích přinese užitek i druhým. Petice lze podávat samostatně i kolektivně.<sup>66</sup> Důležité je tedy, jak již bylo zmíněno, že peticemi nejsou stížnosti, podněty nebo podobná podání, která se týkají individuálního zájmu, ale petice se týká vždy kolektivního zájmu, v tom můžeme vidět základní rozdíl mezi stížností a peticí. Tato hranice je však těžko rozlišitelná. I když bude podána stížnost v individuálním zájmu jednotlivce, je zde nebezpečí, že i s touto stížností bude nebo může být zasaženo do zájmů dalších osob. Petice je chápána jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Adresáty petice jsou vždy subjekty veřejného práva, ať už státní orgány nebo právnické osoby, na které byl výkon veřejného práva přenesen. Mohou jimi být orgány moci

---

<sup>65</sup> HENDRYCH: *Správní právo ...*, 365 s.

<sup>66</sup> JEMELKA: *Zákon o právu sdružovacím, zákon ...*, s. 115-119.

zákonodárné, výkonné či soudní při dodržení podmínky, že nesmí být zasahováno do nezávislosti soudů. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 LZPS.

Zákon vymezuje i omezení, ve kterých nelze podat petici. Například petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudů. Toto omezení lze vykládat tak, že soudy mohou být adresáty petic, ale peticí nesmí být zasahováno jakýmkoliv způsobem do rozhodovací činnosti soudu. K obsahu petic, které by zasahovaly do rozhodování konkrétních kauz, soudy nepřihlízejí. Naopak mohou směřovat například k větší efektivitě a rychlosti rozhodování soudů.<sup>67</sup> Dalším omezením obsahu petice je zákaz vyzývání k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.<sup>68</sup> Petiční právo je omezeno jednak výše uvedenými omezeními v čl. 18 LZPS, dále pak hranicemi základních práv a svobod. V tomto smyslu má každý právo na ochranu osobní cti, dobré pověsti a jména. Jde proto o konflikt dvou povinností státu. Prvou je povinnost poskytnout ochranu základním lidským právům podle čl. 10 odst. 1 LZPS. Druhou je povinnost respektovat svobodu projevu jednotlivce, včetně práva podat petici. Podle Ústavního soudu je nepochybné, že petiční právo je ústavně zaručeno v rozsahu, kterým nezasahuje do jiných základních práv. V případě, že je zneužito v rozporu s LZPS nebo zákonem, nejde v tomto rozsahu o ústavně zaručené základní právo a z toho důvodu se na ně nevztahuje ani ustanovení čl. 3 odst. 3 LZPS (nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod).<sup>69</sup>

Sestavit petici může jak jednotlivec, tak mohou občané pro tuto příležitost vytvořit petiční výbor. Petiční výbor či jednotlivec odpovídá za sestavení petice, opatření podpisů občanů a doručení petice státnímu orgánu a jednání s tímto orgánem. Petiční výbor není právnickou osobou a musí mít určeného zástupce, který bude starší 18 let a bude petiční výbor zastupovat v jednáních se státními orgány.<sup>70</sup> Vzejde-li petice ze shromáždění, musí v ní být uvedeno, z jakého shromáždění vzešla a jak byla shromážděním schválena.

Petice musí splňovat také zákonem dané náležitosti a to jak formální tak i obsahové. Mezi formální znaky patří především písemná forma petice a musí být pod peticí uvedeno

---

<sup>67</sup> Tamtéž. s. 123-124.

<sup>68</sup> §1 odst. 3 a 4 PZ

<sup>69</sup> usnesení Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998, sp. zn. II. ÚS 20/98

<sup>70</sup> §3 PZ



jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává. V případě petičního výboru se uvedou výše uvedené informace o všech členech petičního výboru a jejich zástupci. Podpisy se shromažďují na podpisovém archu, který může podepsat každý, ať už jedná o občana ČR či cizince. Shromažďováním podpisů na veřejném místě, může být pověřena jen osoba starší 16 let. V každém případě osobě podepisující podpisový arch musí být umožněno seznámit se s obsahem petice a musí být jasné, k jaké petici připojuje svůj podpis.

Projednáním petice se nezahajuje žádné správní řízení. Ústavní úprava nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného vyřízení petice. Stanoví pouze povinnost ji přijmout. K subjektivnímu právu podat petici se váže subjektivní povinnost orgánu petici přijmout a zabývat se ní. Není, zde právní nárok na vyhovění petici, ale povinnost orgánu se obsahem petice zabývat a písemně informovat do 30 dnů toho, kdo petici podal, o tom jak bylo s peticí naloženo a jakým způsobem byla vyřízena. Pokud je petice adresována nesprávnému státnímu orgánu, ten je i přesto, že věc nepatří do jeho působnosti, povinen petici přijmout a postoupit ji do 5 dnů příslušnému státnímu orgánu a zároveň o tom uvědomí toho, kdo petici podal.

Jde o projev názorů, který působí především politicky. Pokud tedy orgán, kterému mu byla petice doručena, je nečinný, nemá ten, kdo petici podal právní prostředky jak této nečinnosti zabránit. Není zde přípustná ani ústavní stížnost. Proto nečinnost bude mít důsledky politické případně disciplinární, pokud jde o zaměstnance, kteří porušení zavinili.<sup>71</sup> Ústavní soud se ve svém rozsudku ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94 se vyjádřil k situaci, kdy státní orgán sice přijme petici, ale nevyřídí ji v zákonem mu uložené lhůtě, tedy 30 dní, která je jak uvádí pouze lhůtou pořádkovou. V takovém to případě nelze nečinnost příslušného státního orgánu považovat za zásah do základních práv nebo svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, neboť v podání petice nebylo bráněno a příslušný orgán petici prokazatelně přijal a později jí bylo i meritorně vyhověno, avšak ne ve lhůtě uvedené v §5 PZ. Ústavně zaručený výkon petičního práva tak narušen nebyl. Zákonná úprava, jejíž porušení bylo namítáno, nemá charakter konkrétnějšího provedení ústavní úpravy. Upravuje povinnosti mimo rámec ústavní a nárok na odpověď či vyřízení petice není ústavně garantován.

Problematiku petic upravují také další zvláštní zákony, kde jsou upraveny speciální druhy petic, které představují hmotněprávní podmínku pro vznik nějakého jiného práva po dosažení předem stanoveného počtu podpisů. Jedná se o petice při vzniku politických stran

---

<sup>71</sup> HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 684-686

nebo hnutí, při podpoře nezávislého kandidáta do Senátu a při podpoře kandidáta do zastupitelstva obce nebo nově při podpoře kandidáta na prezidenta republiky.

### 3.1 Petice za obnovu autobusové linky v Olomouci

Statutární město Olomouc upravuje v souladu s §7 PZ na svých internetových stránkách vyřizování petic pouze dvěma větami, kterými ve své podstatě pouze opisuje zákon „Podateli je třeba písemně odpovědět do 30-ti dnů od přijetí petice. Součástí odpovědi musí být odůvodněné stanovisko k obsahu petice a ke způsobu vyřízení.“ Srovnat úpravu přijímání petic statutárního města Olomouc můžeme například s městem Děčín. V tomto městě rada obce využila svého práva v §102 odst. 2 písm. n) ZoO a vydala Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností – 2 dne 16. května 2011. V těchto pravidlech rada poměrně detailně vymezila přijímání, vyřizování a náležitosti petic.<sup>72</sup>

Dále se budu konkrétně zabývat peticí podanou ve statutárním městě Olomouc. V Olomouci proběhla v roce 2014 petice za obnovení autobusové linky 23. Tuto linku město zrušilo v prosinci 2013, po tom co vystavělo dvě nové tramvajové linky 3 a 5 do části města Nové sady a Povel. Někteří obyvatelé nesouhlasili s těmito změnami a podali petici za obnovení autobusové linky 23. Znění petice bylo následující:

***„My, níže podepsaní občané, žádáme obnovení autobusové linky číslo 23 v Olomouci, která byla zrušena v prosinci minulého roku. Řadu obyvatel Nových Sadů teď dělí od vhodných zastávek MHD velká vzdálenost.“***

Ing. Jaroslav F. inicioval celou tuto petici. Spolu s podpisovými archy předal petici dne 14. února 2014 primátoru statutárního města Olomouc. Tuto petici podpořilo celkem 955 občanů z Olomouce a okolí svými podpisy. Na petici obyvatel městské čtvrti Povel odpověděl dne 14. března 2014 první náměstek primátora „Zadali jsme vypracování linkového sčítání na tramvajových linkách č. 3 a 5, na autobusové lince č. 16 a na dalších linkách, které jsou vedeny po obchvatu, týkajících se cestujících z Nových Sadů a Povel.“<sup>73</sup>

Radní na základě březnového linkového sčítání, který hodnotil dopad otevření tramvajových linek, petici nevyhověli. „Podle sčítání cestujících jezdí tramvajovými spoji ze

---

<sup>72</sup> Statutární město Děčín. *Platné předpisy města* [online]. mmdecin.cz, [cit. 24. dubna 2016]. Dostupné na <[http://www.mmdecin.cz/dokumenty/cat\\_view/6-predpisy/117-platne-predpisy-mesta](http://www.mmdecin.cz/dokumenty/cat_view/6-predpisy/117-platne-predpisy-mesta)>.

<sup>73</sup> FOLTA, Michal. *Petice za obnovení linky* [online]. Olomouc.eu, 14. března 2014 [cit. 8. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/15589>>.

zastávky Trnkova v průměru 1461 cestujících a naopak přijíždí asi 1490 cestujících za pracovní den. O víkendu odjíždí ze zastávky Trnkova zhruba 611 cestujících a přijíždí asi 783 cestujících,“ jak popsal výsledky průzkumu náměstek primátora. Lidem z Nových Sadů přibýlo 214 tramvajových spojů v pracovní den a 152 spojů ve dnech pracovního klidu. Dále uvedl, že je hlavním cílem této změny odlehčit autobusové linie a více zvýšit využívání tramvajových linek, které jsou bezesporu ekologičtější než autobusová doprava. Dále pak náměstek primátora uvedl, že se do budoucna počítá s prodloužením tramvajových linek až na ulici Jižní, čímž bude dosaženo obslužnosti těchto dvou sídlišť.<sup>74</sup>

Zastupitelstvo statutárního města Olomouc petici přijalo, k čemuž je podle zákona povinno. Dále na petici ve lhůtě 30 dní reagovalo a vyjádřilo se k ní prostřednictvím prvního náměstka primátora, který oznámil zadání vypracování přepravního průzkumu na spojích vedoucích z městských částí Nových Sadů a Povelu. Následně zastupitelstvo informovalo i o výsledcích přepravního výzkumu a podalo konečnou odpověď na podanou petici. Zastupitelstvo statutárního města Olomouc se dle mého názoru vypořádalo s peticí dostatečně a i pro prostého občana je takové vyřešení petice přehledné a srozumitelné. Bohužel současný právní řád nedává občanům jiný nástroj, kterým by se mohli bránit proti tomuto verdiktu zastupitelstva. Jak konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94 a dále jej pak potvrdil v usnesení ze dne 18. června 1997, sp. zn. II. ÚS 220/97, neexistuje subjektivní právo na meritorní vyřízení petice. Je zde pouze povinnost orgánu petici přijmout, pokud petici orgán nepřijal, jedná se o zásah do ústavně zaručených práv, což se v tomto případě nestalo. Podáním petice se nezahajuje žádné řízení, není tedy vydáno ani žádné rozhodnutí orgánu veřejné moci a proto není její vyřízení soudně přezkoumatelné a nelze se domáhat ochrany u soudu. Proto občanům statutárního města Olomouce nezbývá než se spokojit s touto odpovědí a doufat v co nejdřívější protažení tramvajové linky až na ulici Jižní nebo mohou uplatnit své aktivní volební právo v nadcházejících komunálních volbách a změnit obsazení zastupitelstva, které bude v této věci občanům více nakloněno.

### **3.2 Povaha petice připojené ke kandidátní listině**

Volba prezidenta je od roku 2013 upravena jako přímá. Došlo ke změně Ústavy, dále byl přijat zákon č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále

---

<sup>74</sup> barsi. *Linka 23 znovu jezdit nebude, petici přebyl dopravní průzkum* [online]. Zpravodajstvi.olomouc.cz, 14. dubna 2014 [cit. 8. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.zpravodajstvi.olomouc.cz/clanky/Linka-23-znovu-jezdit-nebude-petici-prebil-dopravni-pruzkum-22504>>.

jen „ZVPR“) a vyhláška č. 294/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky.

Možnost kandidovat na prezidenta republiky je dána každému občanu ČR, který alespoň druhý den volby dosáhl věku nejméně 40 let a není omezen ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. Pro to, aby mohl kandidát kandidovat, je třeba, aby byla podána kandidátní listina, která může být podána třemi způsoby. První z možných variant je, že ji podá nejméně 20 poslanců nebo může být podána nejméně 10 senátory nebo třetí varianta, kdy může kandidátní listinu podat jakýkoli občan starší 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky.<sup>75</sup> Dále se budu zabývat touto třetí možností jak navrhnout kandidáta na prezidenta republiky.

S podanými kandidátními listinami vzniklo v praxi mnoho sporů. Bylo podáno několik návrhů k Nejvyššímu správnímu soudu, jelikož kandidátní listiny těchto kandidátů byly Ministerstvem vnitra odmítnuty k registraci, z důvodu nedostatečného množství podpisů občanů podporujícího kandidáta.<sup>76</sup> Nejvyšší správní soud tyto návrhy ohledně registrace kandidátní listiny zamítnul. Ze zamítnutých návrhů se na Ústavní soud s ústavní stížností obrátilo několik kandidátů, avšak Ústavní soud tyto stížnosti odmítl jako neopodstatněné a ztotožnil se s názorem Nejvyššího správního soudu, vzhledem k tomu, že se argumentace v ústavních stížnostech příliš nelišila od právní argumentace u Nejvyššího správního soudu.<sup>77</sup>

K povaze petice připojené ke kandidátní listině se Nejvyšší správní soud vyjádřil svým rozsudkem ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 6/2012 -28 tak, že petice připojená ke kandidátní listině prezidenta republiky není peticí podle PZ, dále uvedl, že: „Jejím smyslem je totiž výhradně vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi, nikoliv podání žádosti, návrhů či stížností ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a není proto dán ani žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení.“

Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že: „V případě petice podle čl. 56 odst. 5 Ústavy jde výhradně o vyjádření podpory konkrétní kandidátní listině, a nejedná se tak na rozdíl od

---

<sup>75</sup> § 21 ZVPR

<sup>76</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Volba prezidenta republiky. *Aspi*, 2.prosinec 2012 (cit. 27.dubna 2016).

<sup>77</sup> CHARVÁT, Jakub, JUST, Petr. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. s.112-118.

obecné úpravy obsažené v petičním zákoně o samostatný, o sobě stojící dokument, který vyjadřuje, kdo a čeho se domáhá. Petice podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, stejně jako petice podle § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, podle § 6 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách (...), tedy nejsou samostatně stojícími peticemi, tedy peticemi podle zákona o právu petičním, ale jakýmsi akcesorickými peticemi, tedy peticemi coby listinami obsahujícími podpisy občanů shromážděné za určitým cílem, jejichž právní režim je plně vymezen těmito zvláštními zákony. Všechny tyto zákonné úpravy jsou sice odrazem ústavního práva petičního a také volebního práva v širším pojetí; režimy jednotlivých výše uvedených zákonů jsou však relativně oddělené. Stejně tak pokud má návrhovač předložit petice podle zákona o volbě prezidenta republiky, nemůže se domáhat toho, že stačí, pokud před účinností tohoto zákona splňovala podmínky zákona o právu petičním, neboť jde o dvě relativně autonomní právní úpravy. Termín „petice“ byl zákonem o volbě prezidenta republiky, stejně jako zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích či zákonem o volbách do Parlamentu České republiky, zvolen nikoli jako pojem, který by měl danou listinu podřadit také zákonu o právu petičním, ale pouze jako obecné označení písemného dokumentu, jímž větší množství osob podporuje kandidaturu konkrétní osoby na funkci prezidenta republiky.“

Osoba, která podává kandidátní listinu a k ní připojenou petici, je vždy odpovědná za dostatečné množství podpisů, které ukládá zákon. Ministerstvo vnitra, kterému mu je kandidátní listina předkládána k registraci provádí kontrolu pravosti a bez vadnosti podpisů jen u vybraného vzorku podpisů na petici. Pokud zjistí, že požadovaný počet podpisů nebyl dosažen, odmítne registrovat kandidátní listinu.<sup>78</sup> Tento typ petice je podroben zvláštnímu právnímu režimu dle zákona ZVPR, nikoli obecnému podle PZ, z čehož vyplývá, že se osoba, která podala petici, nemůže domáhat, aby jí bylo do 30 dní sděleno, jak bylo s peticí naloženo a jakým způsobem byla vyřízena.

---

<sup>78</sup> viz ZVPR

## 4 Stížnosti

Definice stížnosti v literatuře není jednotná. Uvedu alespoň dva typy definic: „Pod pojmem stížnost lze rozumět individuální podání, které se bezprostředně dotýká zájmů stěžovatele.“<sup>79</sup> nebo jak uvádí Hendrych: „Stížnost je podání, jimiž fyzické osoby požadují od státních orgánů nebo orgánů jiných osob veřejného práva ochranu svých subjektivních práv a zájmů, poukazují ve svém zájmu na nedostatky ve sféře veřejné moci a domáhají se jejich odstranění.“<sup>80</sup>

LZPS upravuje ve svém čl. 18 pojem stížnosti, kde stanoví, že se každému zaručuje ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s návrhy, žádostmi a stížnostmi. Ovšem stížnost je, jak již bylo zmíněno podání v individuálním zájmu a nikoli kolektivní nebo veřejném, nemůžeme tedy chápat právo na stížnost jako ústavně chráněné subjektivní právo stěžovatele podle čl. 18 LZPS. Ale je možno chápat právo podat stížnost jako ústavně zaručené právo vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy (státní moc slouží všem občanům...). V právním řádu ČR můžeme stížnosti rozdělit do dvou skupin a to na stížnosti tzv. správní a nesprávní. Stížnosti správní jsou upraveny v §175 SŘ a tato úprava se použije, pokud správní orgán postupuje v mezích §1 SŘ, provádí tzv. vrchnostenskou veřejnou správu. Tento typ stížností byl použit na všechny správní řízení podle §9 SŘ a také i na všechny řízení podle části čtvrté, páté a šesté SŘ. Vzhledem k širokému předmětu působnosti SŘ se bude ve většině případů jednat o stížnosti, na něž se §175 bude vztahovat.

### 4.1 Správní stížnost

Dlouhou dobu upravovala podávání a vyřizování stížností vyhláška č. 150/1958 Ú. 1. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, která se částečně překrývala se zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. V roce 2000 byl předložen návrh na vydání zákona o přijímání a vyřizování stížností, který měl vyhlášku nahradit, tento návrh však nebyl schválen. Nakonec byla vyhláška zrušena k 1. 1. 2006 a problematiku stížností upravuje § 175 SŘ, který opravňuje dotčené osoby obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, nelze-li využít jiného prostředku, nejedná se tedy o opravný prostředek dle SŘ, ať už řádný nebo mimořádný.

---

<sup>79</sup> SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 137.

<sup>80</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1098 (Zpracovatel hesla KRAMÁŘ, Květoslav).

Z toho lze vyvodit, že povaha stížnosti je subsidiární. Stížnost je podnětem pro správní orgán (k provedení služebního dohledu) a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony.<sup>81</sup> I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést.<sup>82</sup> Učiněné podání se vždy posuzuje podle jeho obsahu, pokud tedy dotčená osoba podá podání, které bude označeno jako stížnost, ovšem bude naplňovat znaky jiného podání (například opravného prostředku) bude jej správní orgán posuzovat jako opravný prostředek a nikoli jako stížnost, za podmínky, že lze uplatnit opravný prostředek. Pokud by jiný prostředek nápravy nepřicházel v úvahu, jednalo by se o stížnost. Stížnosti tedy nelze podávat proti jakémukoliv postupu správních orgánů, ale pouze proti postupu správního orgánu, který je upraven SŘ.

Nevhodným chováním úředních osob je takové chování, které je v rozporu s § 4 odst. 1 SŘ, podle něhož je každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vyházet vstříc. Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob je možno podat jen pro takové chování, které je součástí postupu upraveného SŘ.<sup>83</sup> Stížnost směřuje proti konkrétnímu rozhodnutí, postupu nebo jinému projevu orgánu veřejné správy.

Právo podat stížnost má jakákoli dotčená osoba, nevztahuje se tedy toto právo pouze na účastníky řízení. Může být podána jak ve formě písemné tak ústní u správního orgánu, který vede řízení. Pod písemné podání můžeme podřadit i elektronické podání s uznávaným elektronickým podpisem nebo do datové schránky. V případě stížnosti podané ústně musí být sepsán písemný záznam, nebyla-li stížnost vyřízena ihned na místě. SŘ neupravuje problematiku opakované stížnosti, dle názoru autorů komentovaného zákona, lze dovodit, že by se správní orgán stížností podanou ve stejné věci neměl zabývat podle §48 SŘ. I když se o vyřízení stížnosti žádné rozhodnutí nevydává, lze analogicky užít překážky *rei iudicatae*, jednalo by se tedy o překážku v řízení.<sup>84</sup> Dle mého názoru by se o překážku *rei iudicatae* nejednalo vzhledem k tomu, že podáním stížnosti nedochází k zahájení správního řízení, nelze toto ustanovení použít. Nejedná-li se o řízení, nemůže nastat překážka řízení. Druhý důvod

---

<sup>81</sup> HENDRYCH: *Správní právo...*, 688 s.

<sup>82</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 č.j. 4 Aps 2/2010-44

<sup>83</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006.

<sup>84</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. 631s.

bych uvedla, že o stížnosti se nevydává žádné rozhodnutí, kterým by se téže osobě přiznávalo totéž právo, nebo ukládala tatáž povinnost.

Stížnost se podává u správního orgánu, které vede řízení nebo činí úkony podle části čtvrté, páté nebo šesté SŘ. Opět můžeme rozlišovat mezi správní a nesprávní stížností. V případech kdy by byla podána stížnost na starostu, tedy na úkon, který provedl jako orgán obce, v působnosti SŘ, musela by být tato stížnost podána přímo u starostu obce, jelikož stížnost se podává, jak bylo řečeno výše u orgánu, který úkon provedl či vede řízení. Pokud by se jednalo o nesprávní stížnost, mohla by být podána u jiného orgánu obce než u starosty, nejčastěji by byla zřejmě podána zastupitelstvu obce, kterému je starosta ze své funkce odpovědný dle § 84 odst.2 písm.m) ZoO. V praxi především u menších správních orgánů může dojít k situacím, že stejná osoba, proti jejímuž chování nebo úkonu stížnost směřovala, bude tuto stížnost vyřizovat. Jedná se o slabinu v právní úpravě a zároveň se takové vyřízení stížnosti může občanům jevit jako nedostatečné.

Správní orgán má povinnost danou stížnost prošetřit a vyřídit do 60 dní ode dne doručení, pokud by stížnost byla podána u nepříslušného orgánu, běží lhůta 60 dní až od doručení stížnosti příslušnému orgánu. V závěru č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006 se ke lhůtě pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 SŘ uvádí, že stěžovatel musí být „o vyřízení stížnosti v šedesátidenní lhůtě vyrozuměn, tedy vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v této lhůtě odesláno od správního orgánu“.<sup>85</sup> Podáním stížnosti se nezahajuje správní řízení. Vyřizování stížností podléhá čtvrté hlavě SŘ. Stížnost musí splňovat obsahové náležitosti, jako je povinnost, že z podání musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a jaký postup správního orgánu navrhuje.<sup>86</sup> Stěžovatel musí být ve lhůtě pro její vyřízení informován o tom, zda byla stížnost shledána důvodnou nebo alespoň částečně důvodnou a zda budou z ní vyvozeny důsledky či nikoli. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, přičemž odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt, tím není dotčena. Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo alespoň částečně důvodnou musí správní orgán bezodkladně přijmout nezbytná opatření a sjednat nápravu. Správní orgán má povinnost ve lhůtě informovat stěžovatele o vyřízení stížnosti, ne však již o tom jak byla stížnost konkrétně vyřešena. Tuto informaci správní orgán stěžovateli sdělí, pouze pokud o ni

---

<sup>85</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. mvcr.cz, 16.listopadu 2015 [cit. 25. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

<sup>86</sup> §37 SŘ



zažádá, o čemž musí být stěžovatel poučen. Správní orgán o výsledku šetření a přijatých opatřeních provede záznam do spisu.

Domnívá-li se stěžovatel, že nebyla jeho stížnost řádně vyřízena, je oprávněn se obrátit se stížností na nadřízený orgán a požádat o prošetření způsobu vyřízení stížnosti. Stěžovatel může podat i stížnost novou. Tato problematika není ve SŘ upravena a je tedy otázkou, zda má nadřízený správní orgán postupovat podle úpravy pro podřízený správní orgán či nikoli. Pokud by postupoval podle §175 odst. 5 a 6 SŘ jednalo by se o zbytečné průtahy a složitější projednání stížnosti. Je vhodnější, aby nadřízený orgán postupoval v souladu s § 6 odst. 1 SŘ, tedy vyřídil stížnost bez zbytečných průtahů a informoval o tom osobu, jež stížnost podala bez toho, aniž by musela o informování výslovně požádat. Pro tyto případy můžeme odkázat na závěr č. 33 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2006, který se věnoval postupu nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení „při postupu podle § 175 odst. 7 platí pro nadřízený správní orgán povinnost přešetřit způsob vyřízení stížnosti v přiměřené lhůtě (§ 6 odst. 1). Stěžovatel bude vždy vyrozuměn o způsobu vyřízení žádosti o přešetření vyřízení stížnosti. Výsledkem přešetření vyřízení stížnosti bude podle okolností (byla-li stížnost podle § 175 odst. 5 důvodná) pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě má přijmout.“<sup>87</sup> Pokud by nadřízený správní orgán postupoval podle úpravy vztahující se na podřízený správní orgán, jednalo by se o rozšiřující výklad, který by byl v neprospěch stěžovatele, protože stěžovatel by byl informován jen na základě žádosti, což by představovalo rozpor s §4 odst. 4 SŘ.<sup>88</sup> V odůvodnění závěru výše uvedeného Poradního orgánu ministra vnitra je uvedeno, že: „způsob vyřízení stížnosti bude závislý na jejím obsahu v jednotlivém případě, avšak lze vycházet z toho, že vyřizování stížnosti se bude v řadě případů dít souběžně s probíhajícím správním řízením (které se podáním stížnosti nepřerušuje ani není jinak dotčeno). SŘ nedává nadřízenému správnímu orgánu obecně pravomoc, aby např. nahrazoval úkon podřízeného správního orgánu v řízení svým úkonem. Pokud by byla nadřízeným správním orgánem shledána stížnost podle § 175 odst. 7 SŘ jako důvodná, bude výsledkem přešetření stížnosti pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě svého postupu má přijmout. Pokud bude stížnost podána např. proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, může dát nadřízený správní orgán pokyn podřízenému, aby vydal usnesení jiné, kterým bude usnesení napadené stížností nahrazeno.

---

<sup>87</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. mvcr.cz, 16.listopadu 2015 [cit. 25. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

<sup>88</sup> JEMELKA: *Správní řád...*, 637 s.

Pokud by nadřízený správní orgán stížnost podle § 175 odst. 7 SŘ jako důvodnou neshledal, resp. pokud by důvody pro uplatnění stížnosti podle § 175 odst. 1 SŘ pominuly, žádné pokyny se z povahy věci nevydávají.<sup>89</sup> Přípustnost žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem není podmíněna podáním stížnosti.<sup>90</sup>

## 4.2 Nesprávní stížnosti

Důležité je zdůraznit, jak již bylo zmíněno, že nejsou jen stížnosti spadající do působnosti SŘ, tzv. správní stížnosti, ale v našem právním řádu nalezneme i jiné stížnosti, na které se SŘ nevztahuje tzv. nesprávní stížnosti. Tyto nesprávní stížnosti se k veřejné správě přímo vztahují nebo fungování veřejné správy ovlivňují. Jedná se o stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále se setkáváme s kasační stížností nebo ústavní stížností, které se vztahují spíše k soudnictví, ale s veřejnou správou souvisí. Jako další příklad lze uvést stížnost v zákoně o obcích, krajích a o hlavním městě Praha, stížnost podle daňového řádu, stížnost pro porušení zákona a stížnost v trestním řízení.

### 4.2.1 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím (dál jen „stížnost“) je upravena v §16a a následující InfZ. Úprava stížnosti se do tohoto zákona dostala novelou č. 61/2006 Sb., kterou byla nahrazena fikce negativního rozhodnutí orgánu při nečinnosti.<sup>91</sup> Stížnost můžeme rozdělit na dva druhy. Prvním z nich stížnost proti vyřizování žádosti o informaci a druhou variantou je stížnost na výši úhrady nákladů.

Stížnost na vyřizování žádosti je obecným opravným prostředkem proti jakémukoli ať už vyřízení nebo nevyřízení stížnosti a také v situaci, nesouhlasí-li žadatel s vyřízením jeho žádosti, tedy když mezi povinným subjektem a žadatelem vznikne spor o to, zda povinný subjekt žádost vyřídil v plném rozsahu.<sup>92</sup> Stížnost v tomto duchu bude směřovat jako přezkum faktického rozhodnutí povinného subjektu. Stížnost poskytuje ochranu i proti odkazu na zveřejněnou informaci a proti odložení žádosti podle §14 odst.5 InfZ, kde bude mít stížnost povahu ochrany před nečinností.

---

<sup>89</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. mvcz.cz, 16. listopadu 2015 [cit. 25. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

<sup>90</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, č.j. 4 Aps 2/2010-44

<sup>91</sup> JEMELKA: *Správní řád...*, 594 s.

<sup>92</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2014, č.j. 2 As 31/2015-53

Charakteristikou stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí požadované informace či proti výši odměny za oprávnění informaci užít se zabýval Krajský soud ve svém rozsudku ze dne 27. června 2012, č.j. 45 A 7/2012-56 tak, že: „Tato stížnost je svou povahou blízká spíše oprávněnému prostředku než prostředku na ochranu proti nečinnosti. Nadřízený orgán při rozhodování o této stížnosti posuzuje úkon povinného subjektu, kterým úhradu (odměnu) požadoval, po procesní i věcné stránce. Zkoumá přitom nejen to, zda byl povinný subjekt oprávněn úhradu (odměnu), ale zabývá se i její výší, proto také musí být z oznámení povinného subjektu zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem výši úhrady vyčíslil.“

Stížnost se podává u subjektu, ke kterému byla podána žádost o poskytnutí informace, a to do 30 dnů ode dne doručení sdělení, se kterým žadatel nesouhlasí, nebo do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace.<sup>93</sup> Jedná se o lhůtu prekluzivní, pokud tedy stěžovatel včas nepodá stížnost, ztrácí toto právo již navždy v této věci.<sup>94</sup> Orgán, vůči němuž stížnost směřuje, buď stížnost předá nadřízenému orgánu nebo o stížnosti sám rozhodne, což může provést pouze v případě, že žádosti v plném rozsahu vyhoví (tzv. autoremedura). Na obě tyto varianty má lhůtu 7 dní, ve které tak musí učinit.<sup>95</sup> Je-li stížnost předána nadřízenému orgánu může tento orgán, buď potvrdit postup povinného subjektu nebo mu přikázat, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení, žádost vyřídil, anebo může usnesením věc převzít a sám informaci poskytnout nebo o ní vydá odmítavé rozhodnutí.

Odlišně je upraveno rozhodování nadřízeného orgánu o stížnosti směřující proti výši úhrady nebo výši odměny. Nadřízený orgán může výši úhrady nebo odměny potvrdit nebo jejich výši sám snížit. Tento postup nepřichází v úvahu, pokud by směřoval proti orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. Jako třetí variantu rozhodnutí zákon nabízí přikázání povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů, zjednal nápravu.<sup>96</sup>

Zákon poskytuje možnost bránit se proti rozhodnutí, které vydal nadřízený orgán tím, že je možno podat stížnost proti jeho rozhodnutí, ale pouze v případech, kdy nadřízený orgán převzal věc a sám o ní rozhodl a to tím způsobem, že odkázal na zveřejněnou informaci nebo

---

<sup>93</sup> § 16a odst. 3 InfZ

<sup>94</sup> FUREK: *Zákon o svobodném přístupu ...*, s. 474.

<sup>95</sup> § 16 a odst. 5, 8 InfZ

<sup>96</sup> Tamtéž § 16a odst. 6, 7

poskytl informaci pouze částečně, aniž by o zbytku vydal rozhodnutí.<sup>97</sup> Takový to postup neumožňuje zákon v případech úplné nečinnosti povinného subjektu. Judikatura v takových to případech nečinnosti povinného subjektu dovodila, že na takové jednání orgánu je nutné nejdříve podat novou stížnost a až poté lze podat žalobu na ochranu před nečinností.<sup>98</sup>

Pokud by osoba podala žalobu na ochranu před nečinností, povinný subjekt by ji musel vyhodnotit dle jejího obsahu a posoudit ji a naložit s ní jako se stížností. Žaloba na ochranu před nečinností je přípustná až po bezvýsledném vyčerpání všech prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně při poskytování informací.<sup>99</sup>

Působnost SŘ na vyřizování stížností podle InfZ je upravena v §20 odst. 4 písm. c), který říká, že SŘ se použije na problematiku stížností jen pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení, plus ještě při postupu o zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení §178 SŘ, týkající se určení nadřízeného orgánu. Na jiné případy se SŘ nepoužije.

Úprava stížností obsahuje celou řadu nevyřešených situací, jako například, že není řešeno opětovné podání stížnosti na postup povinného orgánu po rozhodnutí nadřízeného orgánu o předchozí stížnosti, není upraven postup pro podávání stížností v elektronické podobě,.... Stížnost je ovšem institutem nezbytným v právní úpravě a nelze se bez ní obejít a nelze ji ani nahradit žalobou na ochranu před nečinností dle §80 SŘ nebo úpravou dle §175 SŘ.<sup>100</sup>

#### **4.2.2 Stížnost podle zákona o obcích, krajích a hlavní město Praha**

Radě obce byla §102 odst. 2 písm. n) ZoO svěřena do rukou pravomoc přijímat pravidla pro přijímání a vyřizování petic stížností. Rada si může upravit tuto problematiku dle svého uvážení, avšak nesmí docházet k rozporu úpravy pravidel se zákonem a nesmí žádným způsobem omezit nebo zúžit práva občanů podávat petice nebo stížnosti. Jestliže by byla taková pravidla rady přijata, musela by být zrušena pro nezákonnost. Jde o možnost svěřenou radě obce, kraje nebo hlavního města Prahy, a je na radě, zda tuto pravomoc využije či nikoli. Podle pravidel rady pro přijímání a vyřizování petic stížností se postupuje v obou případech stížností, tedy budou se vztahovat jak na stížnosti spadající do působnosti SŘ tak i na

---

<sup>97</sup> § 16a odst. 10 InfZ

<sup>98</sup> usnesení Krajského soudu ze dne 23. února 2012, č.j. 29 A 4/2001-129

<sup>99</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2009, č.j. 4 Ans 4/2009 - 86

<sup>100</sup> FUREK: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 901-903.

stížnosti, na které se působnost SŘ nevztahuje. Ve věcech, které spadají do působnosti SŘ, nesmí tato pravidla rady vybočovat ze zákonných mezí §175 SŘ, v takových případech by musela být dána přednost SŘ jako úpravě zákonné před úpravou přijatou radou. Není ovšem vyloučeno, aby si rada v pravidlech stanovila přísnější pravidla, například kratší lhůty, častější informovanost stěžovatele. Stejná pravidla platí i pro kraje a hlavní město Prahu.

#### **4.2.3 Kasační stížnost**

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se stěžovatel domáhá zrušení takového rozhodnutí. Proti takovým rozhodnutím krajských soudů nelze podat odvolání ani jiný řádný opravný prostředek, jelikož rozhodují v jediném stupni. Lze se tedy proti rozhodnutí krajského soudu bránit pouze tímto mimořádným opravným prostředkem nebo lze využít institut obnovy řízení za splnění zákonem stanovených podmínek. Kasační stížností se lze domáhat jak nápravy hmotněprávní, tak i procesněprávní.<sup>101</sup> Stěžovatelem je v případě kasační stížnosti účastník řízení nebo zúčastněná osoba u krajského soudu, která musí být obligatorně zastoupena advokátem, jelikož se jedná o právně náročné formulování stížnosti. Důvodem stížnosti je nezákonnost, vady řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost a nezákonnost odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání stížnosti činí 14 dní a její zmeškání nelze prominout. Stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.<sup>102</sup>

#### **4.2.4 Ústavní stížnost**

Ústavní stížnost je upravena v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a dále se postupuje dle pravidel zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o prostředek právní ochrany proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Návrh na řízení před Ústavním soudem může podat fyzická i právnická osoba, která tvrdí, že bylo zasaženo orgánem veřejné moci do jejích základních práv nebo svobody zaručené ústavním pořádkem. Konkrétněji může jít o návrh, podaný účastníkem řízení, který tvrdí, že byla pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci porušena jeho základní lidská práva a svobody, která jsou ústavně zaručena nebo návrh, kterým se orgán územní samosprávy

---

<sup>101</sup> HENDRYCH: *Právnický slovník...*, s. 1098 (Zpracovatel hesla Pítrová Lenka).

<sup>102</sup> Nejvyšší správní soud. *Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů* [online]. nssoud.cz, 6. ledna 2014 [cit. 26. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>>.

domáhá zrušení nezákonného zásahu státu do jeho samostatné působnosti, nebo jímž se politická strana nebo politické hnutí domáhá zrušení rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo přezkumu, zda jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.<sup>103</sup> Stěžovatel musí ve své stížnosti uvést, jaké konkrétní právo byla zasaženo. Jaký orgán veřejné moci zasáhl do jeho práva a jakým rozhodnutím se tak stalo. Ústavní soud nepřezkoumává zákonnost nebo správnost rozhodnutí, nefunguje jako nadřízený soud jiným soudům či jako soud poslední instance. Jeho povinností je pouze přezkoumávání ústavnosti a ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod.<sup>104</sup>

#### **4.2.5 Stížnost dle daňového řádu**

V daňovém řádu je upravena stížnost jako prostředek ochrany nezávislý na SŘ. Právo podat stížnost není omezeno jen na daňový subjekt, ale je umožněno pro všechny osoby zúčastněné na správě daní. Zákon zakotvuje dva důvody, pro které lze podat stížnost. Prvním z nich je stížnost proti nevhodnému chování úředních osob, která souvisí s jednou ze základních zásad správy daní příkazující úředním osobám, aby se při správě daní vyvarovaly nezdvořilostí. Druhým důvodem je stížnost proti postupu správce daně.

V rámci řízení o stížnosti je správce daně povinen se zabývat důvody podání stížnosti, které v ní uvedl daňový subjekt a náležitě je prošetřit. Správce daně, u kterého byla stížnost podána, má na její vyřízení stanovenou lhůtu 60 dnů od jejího doručení. Daňový řád dává správci daně možnost lhůtu prodloužit, ovšem jen v případech, kdy nebylo možné v rámci řádné lhůty zajistit veškeré podklady pro vyřízení stížnosti. S těmito důvody se musí správce daně vypořádat v odůvodnění stížnosti. Zákon neuvádí povinnost informovat stěžovatele o prodloužení lhůty 60 dní, avšak byl by tento postup v souladu se zásadou součinnosti a spolupráce, kdyby tak správce daně učinil a sdělil stěžovateli důvody a lhůtu, do které bude o stížnosti rozhodnuto. Pokud by správce daně ve lhůtě nerozhodl, může se stěžovatel bránit podnětem na ochranu proti nečinnosti.

Správce daně je povinen jestliže zjistí, že skutečnosti uvedené ve stížnosti byly důvodné zcela nebo zčásti, učinit opatření k nápravě a odstranit závadný stav. Způsob, jakým správce daně tento závadný stav odstraní, společně se sdělením výsledků šetření, musí správce daně oznámit daňovému subjektu. Pokud stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým se správce daně vypořádal s jeho stížností, může u nejbližšího nadřízeného orgánu tohoto

---

<sup>103</sup>HENDRYCH: *Právní slovník...*, s. 1098 (Zpracovatel hesla HŘEBEJK Jiří).

<sup>104</sup> Ústavní soud ČR. *Průvodce řízením o ústavní stížnosti* [online]. usoud.cz, 1.ledna 2013 [cit. 26. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.usoud.cz/pruvodce-rozenim-o-ustavni-stiznosti/>>.

správce, podat žádost o prošetření postupu způsobu vyřízení stížnosti. Nadřízený orgán v řízení o žádosti postupuje podle ustanovení o vyřizování stížnosti. Podat stížnost na jeho postup či žádat jeho prošetření již nelze.<sup>105</sup>

#### 4.2.6 Stížnost pro porušení zákona

Stížnost pro porušení zákona je upravena v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“) v §266 a následujících. Jedná se o mimořádný opravný prostředek, který vždy směřuje proti pravomocnému rozhodnutí soudu nebo státního zástupce. Vždy musí převažovat zájem na zákonnosti a postupu řízení před zájmem stability a nezměnitelnosti pravomocného rozhodnutí. Účelem stížnosti pro porušení zákona je náprava právních vad pravomocných rozhodnutí nebo náprava vadného postupu řízení, které pravomocnému rozhodnutí předcházelo. Proti výroku o trestu lze stížnost podat jen tehdy, jestliže trest je ve zřejmém nepoměru k povaze a závažnosti trestného činu nebo poměrům pachatele nebo jestliže uložený druh trestu je v zřejmém rozporu s účelem trestu. Účelem stížností pro porušení zákona je jednak náprava vadného pravomocného rozhodnutí a jednak usměrnění soudní praxe při řešení důležitých právních otázek.<sup>106</sup>

Stížnost podává ministr spravedlnosti u Nejvyššího soudu. Rozhodnutí Nejvyššího soudu o stížnosti pro porušení zákona není zavazující pro soudy a orgány činné v trestní řízení, ale takto vyslovený právní názor je určující pro další praxi při výkladu a aplikaci ustanovení. Nejvyšší soud rozhoduje ve veřejném zasedání za povinné účasti státního zástupce Nejvyššího státního zastupitelství. Pouze v případě zamítnutí stížnosti může rozhodnout v neveřejném zasedání. Nejvyšší soud tedy buď vysloví porušení zákona a nebo stížnost pro porušení zákona zamítne. Stížnost nemá odkladný účinek.<sup>107</sup> Vysloví-li soud, že byl porušen zákon v konkrétním rozhodnutí, avšak ne v neprospěch obviněného jedná se o tzv. akademický výrok, který se nijak nedotýká právní moci napadeného rozhodnutí. Takové to rozhodnutí zůstává pravomocné a akademický výrok, který vyslovil Nejvyšší soud má pouze účinky pro sjednocování judikatury pro futuro.<sup>108</sup> Byl-li porušen zákon v neprospěch obviněného, soud napadené rozhodnutí zruší nebo jeho výrok či výroky a přikáže orgánu, o

---

<sup>105</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej ... [et al.]. *Daňový řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s.585 – 586.

<sup>106</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013, 3298 s.

<sup>107</sup> §266 a §268 trestní řád

<sup>108</sup> usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2007, sp. zn. IV. ÚS 236/06

jehož rozhodnutí jde, aby věc v potřebném rozsahu projednal a rozhodl. Nejvyšší soud může sám ve věci rozhodnout jen, lze-li tak učinit na základě zjištěného skutkového stavu<sup>109</sup>

#### 4.2.7 Stížnost v trestním řízení

Tato stížnost je upravena v trestním řádu v §141 a následující. Jedná se o jeden z řádných opravných prostředků proti nepravomocnému rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Stížnost je jediným řádným opravným prostředkem proti nepravomocnému usnesení. Stížnost může směřovat proti usnesení policejního orgánu, soudu nebo státního zástupce. Osobami oprávněnými podat stížnost jsou osoby, které mají důvodný zájem na obsahu rozhodnutí buď pro vztah k věci nebo k osobě nebo jde o osoby úřední, u nichž se zájem na věci předpokládá. Stížnost má odkladný účinek jen v těch případech, kdy to stanoví zákon. Stížnost se podává u orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje a to ve lhůtě 3 dnů od oznámení usnesení. O stížnostech v zásadě rozhoduje nadřízený orgán, výjimkou z devolutivního účinku stížností je tzv. autoromedura, tedy vyhoví-li orgán, proti jehož usnesení stížnost směřovala v plném rozsahu. O stížnosti rozhodne orgán usnesením.<sup>110</sup>

### 4.3 Srovnání se slovenskou právní úpravou stížností

V ČR i na Slovensku upravovala problematiku stížností po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l. Na Slovensku už v roce 1998 byla, ale vládní vyhláška zrušena a nahrazena zákonem č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, který byl později nahrazen zákonem novým, který je platný až do současnosti a to zákonem č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach. Pokusím se v této podkapitole srovnat slovenskou komplexní právní úpravu stížností s českou právní úpravou obsaženou ve SŘ pouze v jednom paragrafu. Zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach definuje stížnost jako podání fyzické nebo právnické osoby, kterým se domáhá ochrany svých práv nebo právem chráněných zájmů, o kterých se domnívá, že byly porušeny činností či nečinností orgánu veřejné správy<sup>111</sup>, anebo kterým poukazuje na konkrétní nedostatky, zejména na porušení právních předpisů, jejichž odstranění je v působnosti orgánu veřejné správy. Toto podání se posuzuje podle svého obsahu. Zákon

---

<sup>109</sup> Portál veřejné správy. *Podání podnětu ke stížnosti pro porušení zákona* [online]. portal.gov.cz, [cit. 27. dubna 2016]. Dostupné na < <https://portal.gov.cz/portal/obcan/situace/152/167/18365.html>>.

<sup>110</sup> ŠÁMAL: *Trestní řád: ...*, s. 1792 – 1795.

<sup>111</sup> § 2 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, vymezuje orgány veřejné správy jimiž jsou orgány státní správy, orgány územní samosprávy a jimi zřízené organizace, a osoby, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech jiných osob. Podle tohoto zákona také postupují i jiné orgány, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.



upravuje způsob vyřízení podání, které obsahuje několik částí, z nichž některé nejsou stížnostmi podle tohoto zákona, nebo z nichž jsou všechny části stížnostmi podle tohoto zákona, ale k vyřízení některých z nich není orgán veřejné správy příslušný.<sup>112</sup> Podobnost právních úprav můžeme nalézt v podání stížnosti, které nesmí být stěžovateli na újmu a podání se posuzuje vždy podle obsahu nikoli podle toho jak je listina označena. Jako rozdíl bych uvedla, že zde není povinnost podat stížnost, až v případech, kdy se nelze jinými prostředky bránit. Slovenská právní úprava má širší okruh předmětu stížností, neomezuje se pouze na nevhodné chování nebo postup orgánu veřejné správy.

Stížností ve smyslu tohoto zákona není podání, které má charakter poptávky, vyjádření, názoru, žádosti, podnětu nebo návrhu a není v něm jednoznačně vyjádřeno, ochrany jakého svého práva nebo právem chráněného zájmu se osoba domáhá. Dále se nejedná o podání, které poukazuje na konkrétní nedostatky v činnosti orgánu veřejné správy, jejichž odstranění nebo vybavení je upraveno jiným právním předpisem nebo je stížností podle zvláštního předpisu (například Obciansky súdny poriadok nebo Trestný poriadok) nebo směřuje proti rozhodnutí orgánu veřejné správy vydanému v řízení podle jiného právního předpisu (například stížnost státního zaměstnance ve věci vykonávání státní služby dle §65 zákona č. 400/2009 Z.z. o štatnej službe a o zmene a doplneni niektorých zákonov). Není ním ani podání, které upozorňuje na nedostatky v činnosti jiného orgánu, osoby pověřené soudem k výkonu veřejné moci nebo obviněného nebo odsouzeného podle zvláštního zákona.<sup>113</sup>

Stížnost lze podat písemně, ústně, faxem a elektronickou poštou. Stížnost musí mít určité obsahové náležitosti (jméno, příjmení, adresu trvalého pobytu stěžovatele,...).<sup>114</sup> Pokud tyto náležitosti ve stížnosti chybí, má to za následek odložení stížnosti. Stížnost musí být rovněž čitelná a srozumitelná, musí z ní být patrné, proti komu směřuje, na jaké nedostatky poukazuje, čeho se stěžovatel domáhá a musí být stěžovatelem podepsána.<sup>115</sup> Takto podrobně vymezila náležitosti stížností až nová právní úprava. Česká úprava nijak nevymezuje náležitosti, které by měla stížnost splňovat, lze předpokládat, že bude platit obecná úprava podání.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> § 3 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach

<sup>113</sup> Tamtéž § 4 odst. 1 a 2

<sup>114</sup> Tamtéž § 5 odst. 1 a 2

<sup>115</sup> Tamtéž § 5 odst. 3

<sup>116</sup> §37 SŘ

Slovenská právní úprava nabízí možnost stěžovateli utajit jeho totožnost, pokud o to požádá a umožňuje-li to předmět stížnosti. Nelze-li to vzhledem k předmětu stížnosti dodržet, musí o tom být stěžovatel vyrozuměn a zároveň musí být poučen, že orgán veřejné správy bude ve věci pokračovat, jen pokud v určené lhůtě k tomu stěžovatel udělí souhlas. Starý zákon o stiažnostech, zakotvoval ve slovenské právní úpravě institut anonymní stížnosti v § 8 zákon č. 152/1998 Z.z. o stiažnostech, který upravoval vyřízení anonymní stížnosti, pokud obsahovala konkrétní údaje nasvědčující, že byl porušen právní předpis. Toto ustanovení bylo vypuštěno a zůstala pouze úprava na utajení totožnosti stěžovatele. Z čehož vyplývá, že stěžovatel musí vždy uvést svoji totožnost, pokud by ji neuvedl, stížnost by byla odmítnuta. Orgán veřejné správy tedy vždy ví, kdo je stěžovatelem a je povinnost všech osob, které znají totožnost stěžovatele zachovat o tom mlčenlivost.<sup>117</sup>

Stížnost se podává u jakéhokoli orgánu veřejné správy. Pokud tento orgán není příslušný k vyřízení, je stížnost postoupena příslušnému orgánu veřejné správy, který stížnost vyřídí. Stížnost musí být postoupena do deseti dní od doručení nepřislušnému orgánu. K vyřízení stížnosti je příslušný ten orgán veřejné správy, do jehož působnosti spadá činnost o níž se stěžovatel domnívá, že ní byly porušeny jeho práva nebo právem chráněné zájmy.<sup>118</sup> V případě stížnosti, která směřuje proti vedoucímu tohoto orgánu, je k jejímu vyřízení příslušný nejbližší nadřízený orgán.<sup>119</sup>

Dle § 12 odst. 1 a 2 zákona o stiažnostech Z.z. nesmí být stížnost přidělena k prošetření a vyřízení, tomu proti komu směřuje, ani zaměstnanci v jeho řídicí působnosti. Z prošetření a vyřízení stížnosti jsou vyloučeni ti zaměstnanci, příslušného orgánu veřejné správy, jestliže se zúčastnil na činnosti, která je předmětem stížnosti. Dále ti zaměstnanci, jiného orgánu veřejné správy a osoby, které se účastnili činnosti, která je předmětem stížnosti a osoby, u kterých lze mít pochybnost o nepodjatosti pro jejich vztah k stěžovateli nebo předmětu stížnosti. Toto je velký rozdíl oproti české úpravě, ve které stížnost vyřizuje orgán, někdy i přímo osoba, proti níž stížnost směřuje.

K vyřízení stížnosti má orgán veřejné správy lhůtu 60 dní, která začíná běžet prvním pracovním dnem následujícím po dni jejího doručení. Pokud by se jednalo stížnost, která by

---

<sup>117</sup> Nový zákon o sťažnostiach [online]. *www.uclegal.com*, [cit. 12. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/2010/01/2504-novy-zakon-o-staznostiach>>.

<sup>118</sup> § 9 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach.

<sup>119</sup> Tamtéž § 11 odst.2

byla náročná na prošetření lze tuto lhůtu prodloužit o 30 pracovních dní s tou podmínkou, že to musí být neprodleně, písemně a s uvedením důvodů oznámeno stěžovateli.<sup>120</sup> Lhůta je v porovnání s naší úpravou stejná, ovšem slovenská právní úprava uvádí pracovní dny a nikoli pouze dny a dovoluje orgánu tuto lhůtu v případě potřeby prodloužit o další pracovní dny.

Při prošetření stížnosti se vychází z předmětu stížnosti, bez ohledu na to jak byla stěžovatelem označena. Stížnost je prošetřena projednáním zápisu o prošetření stížnosti a vyřízena odesláním písemného oznámení o výsledku stěžovateli, v němž uvede, zda je stížnost opodstatněná či nikoli, musí obsahovat odůvodnění. V případě odůvodněné stížnosti se v oznámení uvede, jaké povinnosti byly uloženy orgánu veřejné správy.<sup>121</sup> Zde můžeme shledat také rozdíl oproti české úpravě. Automaticky slovenský orgán veřejné správy informuje stěžovatele o vyřízení stížnosti a především také o tom jaké povinnosti byly uloženy orgánu, byla-li stížnost shledána odůvodněnou. V porovnání s naší úpravou, kdy se stěžovatel informuje o způsobu vyřízení stížnosti jen v případech výslovně-li o to požádá, považují vzhledem k výše uvedenému slovenskou právní úpravu za vstřícnější a otevřenější.

V §21 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, je upraven institut opakované stížnosti a další opakované stížnosti. Za opakovanou stížnost se považuje stížnost téhož stěžovatele, pokud v ní neuvede nové skutečnosti. Orgán veřejné správy, který je příslušný k vyřízení opakované stížnosti, je tentýž, který rozhodl o stížnosti předchozí. Překontroluje správnost vyřízení předchozí stížnosti a dále postupuje tak, jako by se jednalo o stížnost předchozí. Pokud byla stížnost vyřízena správně, orgán veřejné správy o tom vyrozumí stěžovatele s odůvodněním a poučením, že bude-li podána další opakovaná stížnost, bude orgán veřejné správy tuto stížnost odložit. Pokud nebyla stížnost správně vyřízena, orgán veřejné správy ji přešetří a vyřídí. Pokud jiný stěžovatel podá stížnost v téže věci, kterou už orgán veřejné správy vyřídil, jeho stížnost se neprošetřuje, ale oznámí se mu výsledek prošetření vyřízené stížnosti.<sup>122</sup> Srovnáme-li s českou úpravou institut opakované stížnosti, kdy se stížnost „opakovaná“ podává nadřízenému orgánu. Ten přezkoumává pouze způsob vyřízení stížnosti. Pozitivní je, že se „opakovaná stížnost“ dostává do rukou nadřízeného orgánu, ovšem jako negativní lze shledat omezený způsob přezkoumání vyřízení stížnosti. Slovenské podání opakované stížnosti směřuje do působnosti stejného orgánu jako stížnost předchozí, avšak se

---

<sup>120</sup> §13 a 14 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů

<sup>121</sup> Tamtéž § 20 odst. 1

<sup>122</sup> § 21 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů

nesmí dostat k rukám stejné osoby nebo osoby jí nadřízené, která předchozí stížnost vyřizovala.<sup>123</sup>

Zákon zavádí tzv. opravné prostředky – stížnost proti vyřizování stížnosti a stížnost proti odložení stížnosti, jimiž stěžovatel vyjadřuje nesouhlas s vyřízením nebo odložením své předchozí stížnosti. Stížnost proti postupu orgánu veřejné správy při vyřizování stížnosti se nepovažuje za opakovanou stížnost, ani když v ní stěžovatel opakuje skutečnosti z předcházející stížnosti. K vyřízení stížnosti je příslušný vedoucí orgánu veřejné správy nebo jím zmocněný zástupce.<sup>124</sup> Pokud předcházející stížnost vyřizoval vedoucí orgánu veřejné správy, pak je k vyřízení stížnosti proti vyřizování nebo odložení stížnosti příslušný nejbližší nadřízený orgán. Pokud takovýto orgán není, je příslušný Úrad vlády Slovenskej republiky jako ústřední orgán veřejné správy pro kontrolu vyřizování stížností.<sup>125</sup> Tato kontrola projednání a vyřízení stížností v české právní úpravě zcela chybí. Celá česká úprava ve srovnání se slovenskou se z mého pohledu jeví jako necelistvá s mnoha skulinami. Správní orgán není právní úpravou nucen případné stížnosti řešit a vyvozovat z nich důsledky. Dle mého názoru občana tato úprava spíše odradí od podání stížnosti a bude pro něho vhodnější využít jiného prostředku než institut stížnosti, pro dosažení svého cíle.

---

<sup>123</sup> viz §12 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach

<sup>124</sup> Tamtéž §22

<sup>125</sup> *Nový zákon o sťažnostiach* [online]. www.uclegal.com, [cit. 12. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/2010/01/2504-novy-zakon-o-staznostiach>>.

## Závěr

Cílem mé práce bylo zpracovat možnosti, které nabízí právní řád veřejnosti k účasti na veřejné správě, analyzovat jejich efektivitu a zhodnotit jejich aktuální právní úpravu. Vzhledem obsáhlosti tohoto tématu je problematika zpracována přehledovým způsobem. Podrobněji jsem se zabývala pouze institutem petic a stížností.

V úvodu jsem položila dvě výzkumné otázky, na které se pokusím v závěrečném shrnutí odpovědět.

První z nich je: zda právní úprava nabízí dostatečné možnosti pro veřejnost realizovat svá práva a účastnit se na fungování veřejné správy a zda není třeba přijmout změny v právní úpravě, které by opravňovaly a především motivovaly veřejnost k větší iniciativě a účasti na veřejné správě.

V souhrnu lze konstatovat, že právní řád nabízí dostatek možností, jak se veřejnost může angažovat. Je ovšem otázkou, jak jsou tyto nástroje účinné a efektivní. Podívám se na tyto nástroje postupně, tak jak jsou uvedeny v práci a pokusím se zhodnotit v krátkém shrnutí každý z těchto institutů.

Právo na informace samo o sobě nemá sílu zasahovat do činnosti veřejné správy, ale lze jej považovat za prostředek, jímž veřejnost získává potřebné informace k realizování svých dalších práv.

Právo shromažďovací má ve své podstatě pouze politický charakter a je jen prostředkem pro uplatňování jiných práv, která mohou ze shromáždění vzniknout. Toto právo neumožňuje veřejnosti, aby účinně zasahovala do veřejné správy. Orgán veřejné moci si z takového projevu práva může vzít impuls pro svou činnost, avšak neplyne pro něj z takového jednání žádný závazný postup.

Právo sdružovací je dle mého názoru více efektivnější, ale na druhou stranu pro laickou veřejnost je poněkud složitější se v právní úpravě zorientovat, postupovat správně a splnit veškeré požadavky zákona. Pomocí spolků se veřejnost může zapojit do různých řízení, ve kterých mohou chránit zájmy, za kterými spolek vzniknul. Jednotlivec, který by se chtěl v řízení vyjádřit, tak aby jeho vyjádření nemělo pouze konzultativní charakter, by musel být řízením na svých právech dotčen. Pokud ovšem takový to jedinec vstoupí do spolku či jej založí, může se spolek stát účastníkem řízení a z takového postavení mu již plynou jiná práva (rozsáhlejší). I když byla úprava založení spolků přenesena do NOZ, kde je upravena podrobněji i přesto se jedná o úpravu poměrně komplikovanou.

Právo podílet se na správě věcí veřejných je právem zřejmě nejvíce zažitým mezi veřejností. Ale i zde můžeme shledat tendence, které spíše veřejnost odrazují od aktivní účasti, než aby ji motivovali k podílení se na, ať už přímé nebo nepřímé demokracii. Tyto tendence lze spatřovat například v nízkém počtu voličů účastnících se při volbách nebo místních referendech.

Účast veřejnosti nebo spíše občanů obce na místní správě se jeví jako účelnější. Občané obce mají užší vztah ke své obci, k lidem, jež jsou voleni do obecních zastupitelstev a více jim záleží na osudu, kterým se jejich obec bude ubírat. Za poměrně silný institut přímé demokracie považují místní referendum, které je poměrně hojně užíváno na úrovni obcí. Avšak i zde musejí být občané bdělí, aby proti případnému nežádoucímu záměru mohli včas zareagovat. I tento institut by se dal více zefektivnit, například zrušením hranice závaznosti, protože pokud máme platné referendum, je ve většině případů i závazné.

Účast veřejnosti ve správním řízení můžeme považovat za účast v užším smyslu. Proto, aby se osoba mohla účastnit na správním řízení, musejí být její práva a povinnosti dotčena nebo ohrožena, pokud se tak stane, stává se taková osoba účastníkem řízení a nabývá procesní práva, která může uplatňovat k ochraně svých práv a dosažení svých cílů. Jedná se o účinný prostředek, jak může veřejnost zasahovat do činnosti správních orgánů. Nebo se může na správním řízení účastnit v rámci spolku. Prolínají se nám tedy dva instituty, jak může veřejnost zasahovat do fungování veřejné správy.

V závěru bych tedy uvedla, že právní řád nabízí mnoho způsobů, jak se může veřejnost realizovat, ale dle mého názoru se nejedná o až tak účinné instituty jaké by právo veřejnosti mohlo nabízet. Je k zamyšlení, zda by nebylo lepší variantou ubrat na rozsáhlé škále možností a spíše ponechat veřejnosti jen několik institutů, které by skutečně měly sílu něco změnit. Ve své podstatě málokdy veřejnost dosáhne svého cíle a podaří se jí uplatnit své záměry. S tím souvisí i neaktivnost a nechuť veřejnosti se vůbec do takových „akcí“ pouštět a podstupovat zdoluhavé procedury s nejistým výsledkem.

Druhou výzkumnou otázkou, která byla položena je: jaký skutečný význam má pro veřejnost možnost podání petic a zda tento institut není třeba podrobit změnám, aby zavazoval nebo alespoň přinutil k větší činnosti orgány, vůči nimž směřuje podaná petice.

Institut petic bych zhodnotila jako dobrou myšlenku, avšak nedotaženou do konce. Co se týče postupu, tvorby a podání petic je to velmi jednoduše a srozumitelně upraveno v PZ. Ovšem co se týče závaznosti nebo povinnosti pro orgán, vůči kterému petice směřuje, je tato situace z pohledu veřejnosti horší. Dle mého názoru by se petičnímu právu mělo přidat na významu. Například pokud by byla stanovena určitá hranice počtu podpisů, kterou by petice

dosáhla, stala by se závaznou. Příslušný orgán by ji nebyl povinen jen přijmout, ale byl by povinen ji i vyhovět. Hranici bych upravila dle toho, zda je petice podávána v rámci obce či kraje nebo jestli směřuje vůči celostátním záměrům. Toto by dle mého názoru vedlo i k větší motivaci veřejnosti zapojit se do věcí veřejného zájmu. Měli by totiž jistotu, že pokud shromáždí určitý počet hlasů, který by jim byl znám dopředu, je orgán veřejné moci povinen jim vyhovět. Samozřejmě by musely být stanovené zákonné limity, ve kterých by petice byla zakázána nebo nepřipustná. V podstatě by se tímto petice přibližovaly svou povahou k formě uplatňování přímé demokracie.

## **Použité zdroje**

### **Právní předpisy:**

zákon č. 1/1993 Sb., ústava, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem, ve znění pozdějších předpisů

předpis č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

zákon č. 22/2002 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů



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

zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákona č. 182/1993Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v zneni neskorších predpisov

zákona č. 400/2009 Z.z. o štatnej službe a o zmene a doplneni niektorých zákonov, v zneni neskorších prepisov

vyhláška č. 294/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

předpis č. 124/2004 Sb.,m.s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

vyhláška č.120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech

předpis č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

závěr č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006

závěr č. 33 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006

### **Judikatura:**

rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 1729/1925 (nález Ústavního soudu ze dne 8.listopadu 2005, sp.zn. PL. ÚS 28/04)

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.srpna 2014, č.j. 1 As 78/2014 - 41

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.dubna 2014, č.j. 7 As 64/2013 - 49

nález Ústavního soudu ze dne 13.prosince 2012, sp.zn. III.ÚS 298/12

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.listopadu 2007, č.j. 8 As 51/2007 – 67

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.dubna 2012, č.j. 7 As 25/2012 - 21

nález Ústavního soudu ze dne 30.května 2014, sp. zn. I.ÚS 59/14

nález Ústavního soudu ze dne 13.října 2015, sp.zn. IV. ÚS 3572/2014

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.prosince 2008, č.j. 1 As 80/2008 - 68

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 63

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.března 2007, č.j. 3 As 74/2006 - 61

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.prosince 2005, č.j. 3 As 8/2005 - 118

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č.j. 1 As 51/2010 - 214

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.října 2010, č. j. 5 As 1/2010 - 76

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.listopadu 2003, č.j. 7 A 112/2002 - 36

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.prosince 2006, č.j. 1 Afs 56/2004 - 114

usnesení Ústavního soudu ze dne 23.dubna 1998, sp. zn. II.ÚS 20/98

rozsudek Ústavního soudu ze dne 23.června 1994, sp. zn. I.ÚS 21/94

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.prosince 2012, č.j. Vol 6/2012 - 28

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.prosince 2010, č.j. 4 Aps 2/2010 - 44

rozsudek Krajského soudu ze dne 27.června 2012, č.j. 45 A 7/2012 - 56

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.října 2014 č.j. 2 As 31/2015 - 53

usnesení Krajského soudu ze dne 23.února 2012, č.j. 29 A 4/2001-129

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.října 2009, č.j. 4 Ans 4/2009 – 86

usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2007, sp.zn. IV. ÚS 236/06

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.října 2012, č.j. Ars 2/2012

nález Ústavního soudu ze dne 14.dubna 2010, sp.zn. I. ÚS 101/05

**Monografie:**

POMAHAČ, Richard., VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 8071797480.

POTĚŠIL, Lukáš. *Veřejná správa v Evropě. Evropský správní prostor. Veřejná správa a informace*. In Skulová, Soňa (ed). *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.

BARTOŇ, Michal. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. V Olomouci: Periplum, 2009. 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

HURDÍK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné: obecná část, absolutní majetková práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 308 s. ISBN 978-80-7380-377-3.

BŘEŇ, Jan. a kol. *Meritum Obce 2008- 2009*. Praha: Aspi, 2009. ISBN: 978-80-7357-331-7.

HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

*Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 379. s. 59 – 62.

CHARVÁT, Jakub, JUST, Petr. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. 245 s. ISBN 978-80-86855-96-7.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-414-5.

HENDRYCH, Dušan et al. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada, 2009. 250 s. Politologie. ISBN 978-80-247-2908-4.

### **Komentáře:**

FUREK, Adam a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 1238 s. ISBN 978-80-7400-273-1.

KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2005.

ČERNÝ, Petr. LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 243 s. ISBN 978-80-7400-306-6.

JEMELKA, Luboš. In BŘEŇ, Jan (ed). *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. 1.vydání. Praha: ASPI, 2007. 160 s. ISBN 978-80-7357-279-2.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. 796 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

LICHNOVSKÝ, Ondřej et al.. *Daňový řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 602 s. ISBN 978-80-7400-390-5.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 3298 s. ISBN 978-80-7400-465-0.

### **Články:**

MATES, Pavel. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, 2/2007, IV, 5 s.

KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*. 2007, č. 11, s. I přílohy

TELEC, Ivo. Zásady nového spolkového práva,. *Právní rozhledy*, 2013, č. 22, 763 s.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. Účast spolků ve správních řízeních. *Časopis pro první vědu a praxi*, ročník 2014, č. 1, s.1.

KOUDELKA, Zdeněk. Volba prezidenta republiky. *Aspi*, 2.prosince 2012 (cit. 27.dubna 2016).

DOHNAL, Vítězslav. Přímá demokracie pod soudní ochranou. *Právní fórum*. 2006, č.11, s.77-80.

MOTZKE, Radek a PODSKALSKÁ, Sandra. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007. 48 s. Planeta, roč. 15, č. 6/2007.

### **Internetové zdroje**

DOHNAL, Vítězslav. *Mýty o účasti veřejnosti* [online]. [cit. 20. března 2016]. Dostupné na [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty\\_o\\_ucasti\\_veřejnosti.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_veřejnosti.pdf) >.

HAVL ÍČEK, Karel. *Věcná legitimace spolku k návrhu na zrušení opatření obecné povahy* [online].Právníprostor.cz, 11.srpna 2014 [cit.. 5. dubna 2016]. Dostupné na < <http://www.pravniprostor.cz/judikatura/spravni-pravo/vecna-legitimace-spolku-k-navrhu-na-zruseni-opatreni-obecne-povahy> >.

FOLTA, Michal. *Petice za obnovení linky* [online]. Olomouc.eu, 14.března 2014 [cit.8.dubna 2016]. Dostupné na <http://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/15589>>.

barsi. *Linka 23 znovu jezdit nebude, petici přebyl dopravní průzkum* [online]. Zpravodajstvi.olomouc.cz, 14.dubna 2014 [cit.8. dubna 2016]. Dostupné na <http://www.zpravodajstvi.olomouc.cz/clanky/Linka-23-znovu-jezdit-nebude-petici-prebil-dopravni-pruzkum-22504>>.

Nový zákon o sťažnostiach [online]. *www.uclegal.com*, [cit. 12. dubna 2016]. Dostupné na <http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/2010/01/2504-novy-zakon-o-staznostiach>>.

BALÍK, Stanislav. *Několik poznámek k referendu o vstupu ČR do EU* [online]. revuepolitika.cz, 20. června 2013 [cit. 15.dubna 2016]. Dostupné na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/818/nekolik-poznamek-k-referendu-o-vstupu-cr-do-eu>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Informace o změně právní úpravy sdružovacího práva* [online]. mvcr.cz, [cit. 20.dubna.2016]. Dostupné na < [www.mvcr.cz/clanek/informace-o-zmene-pravni-upravy-sdruzovaciho-prava-od-1-ledna-2014.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-zmene-pravni-upravy-sdruzovaciho-prava-od-1-ledna-2014.aspx) >.

Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna. *Volby do Parlamentu České republiky* [online]. psp.cz, [cit. 5.4.2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/docs/texts/elections.html>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře: Účast veřejnosti na místní správě* [online]. mvcr.cz, 18. května 2010 [cit. 15. dubna 2016]. Dostupné na <[file:///C:/Documents%20and%20Settings/ivetice/Dokumenty/Downloads/Z%C3%A1pis\\_ze\\_semin%C3%A1%C5%99e\\_%C3%9AVnMS.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/ivetice/Dokumenty/Downloads/Z%C3%A1pis_ze_semin%C3%A1%C5%99e_%C3%9AVnMS.pdf)>.

Ministerstvo životního prostředí. *Agenda 21* [online]. ma21.cenia.cz, [cit. 17. dubna 2016]. Dostupné na <<http://ma21.cenia.cz/Z%C3%A1kladn%C3%ADinformaceMA21/Agenda21/tabid/101/language/cs-CZ/Default.aspx>>.

Ministerstvo vnitra české republiky. *Občanské aktivity* [online]. mvcr.cz, [cit. 20. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>>.

POSPÍŠILOVÁ, Alice. *Místní referendum* [online]. olomouc.eu, 13. prosince 2014 [cit. 23. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.olomouc.eu/mistni-referendum>>.

*Účast ve správním řízení* [online]. obcan.ecn.cz, [cit. 20. dubna 2016]. Dostupné na <<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=230368>>.

Statutární město Děčín. *Platné předpisy města* [online]. mmdecin.cz, [cit. 24. dubna 2016]. Dostupné na <[http://www.mmdecin.cz/dokumenty/cat\\_view/6-predpisy/117-platne-predpisy-mesta](http://www.mmdecin.cz/dokumenty/cat_view/6-predpisy/117-platne-predpisy-mesta)>.

Nejvyšší správní soud. *Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů* [online]. nssoud.cz, 6. ledna 2014 [cit. 26. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>>.

Ústavní soud ČR. *Průvodce řízením o ústavní stížnosti* [online]. usoud.cz, 1. ledna 2013 [cit. 26. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.usoud.cz/pruvodce-rozenim-o-ustavni-stiznosti/>>.

Portál veřejné správy. *Podání podnětu ke stížnosti pro porušení zákona* [online]. portal.gov.cz, [cit. 27. dubna 2016]. Dostupné na <<https://portal.gov.cz/portal/obcan/situace/152/167/18365.html>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. mvcr.cz, 16.listopadu 2015 [cit. 25. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

ZUNTYCH, Ondřej. *V Olomouci se opět demonstrovalo proti imigraci, střetu s odpůrci zabránila policie* [online]. Olomoucký.deník.cz. 31.10.2015 [cit.28.dubna 2016]. Dostupné na <[http://olomoucky.denik.cz/zpravy\\_region/pri-demonstraci-proti-imigraci-v-olomouci-policie-zadrzela-dva-lidi-20151031.html](http://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/pri-demonstraci-proti-imigraci-v-olomouci-policie-zadrzela-dva-lidi-20151031.html)>.

*Výsledky prezidentských voleb* [online].volby.idnes.cz, [cit. 28. dubna 2016]. Dostupné na <<http://volby.idnes.cz/prezidentske-volby-2013.aspx?k=1>>.

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zaměřuje na možnosti, které jsou veřejnosti svěřeny pro její účast na veřejné správě. Vymezeny jsou základní pojmy a principy účasti veřejnosti. Dále jsou v práci zpracovány jednotlivé instituty k uplatňování práv veřejnosti. Jako první jsou vymezeny práva uvedená v Listině základních práv a svobod v hlavě druhé, tzv. politická práva. Uvedeny jsou možnosti účasti na místní správě a to formou práva podílet se na místní správě a především místním referendem a v neposlední řadě při rozhodovacích procesech dle správního řádu. V posledních dvou kapitolách je v práci zpracována podrobněji problematika petic a stížností. Právní úprava stížností je podrobena srovnání se slovenskou právní úpravou.

## **Abstract**

The thesis focuses on the options that are entrusted to the public for its participation in the public administration. Defined the basic concepts and principles of public participation. Furthermore, the work processing of individual institutes to implement the rights of the public. The first defines the rights mentioned in the Charter of fundamental rights and freedoms in Chapter Two, ie. Political rights. Listed are opportunities to participate in local government in the form of rights to participate in local governance and especially local referendum and ultimately decision-making processes in accordance with the Code of Administrative Procedure. In the last two chapters of the work elaborated in detail the issue of petitions and complaints. Legislation is subject to complaints compared to Slovak legislation.



## **Klíčová slova**

Veřejnost

Účast veřejnosti

Ústavně zaručená základní práva a svobody

Petice

Stížnosti

## **Key words**

Public

Public participation

Constitutionally guaranteed fundamental rights and freedoms

Petitions

Complaints