

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI**  
**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

---

**Iveta Lipoldová**

**Účast občanů na místní správě**  
(Citizen's Participation in Local Administration)

Diplomová práce

## **Čestné prohlášení**

Já, níže podepsaná, Iveta Lipoldová, nar. dne 27. 2. 1985, tímto čestně prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a zcela nezávisle, přičemž jsem citovala všechny použité zdroje.

V Sezemicích dne 26. 2. 2010

Iveta Lipoldová

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. Monice Horákové Ph.D. za odborné vedení a cenné rady při zpracování této diplomové práce.

## Souhlas ke zpracování údajů

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

Univerzita Palackého v Olomouci, ul. Křížkovského 8, 772 00 Olomouc, Česká republika

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

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

Prohlašuji, že výše uvedené osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 26. 2. 2010

Iveta Lipoldová

# OBSAH

<b>OBSAH</b> .....	<b>5</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1 ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ</b> .....	<b>9</b>
<b>2 DEMOKRATICKÉ ASPEKTY ÚČASTI OSOB NA SPRÁVĚ STÁTU</b> .....	<b>14</b>
<b>3 JEDNOTLIVÉ FORMY PARTICIPACE OBČANA NA MÍSTNÍ SPRÁVĚ</b> .....	<b>17</b>
3.1 PRÁVO NA INFORMACE.....	17
3.1.1 Právní úprava.....	18
3.1.2 Režim poskytování informací.....	20
3.1.3 Povinné subjekty.....	23
3.1.4 Omezení práva na informace .....	25
3.2 MÍSTNÍ REFERENDUM.....	27
3.2.1 Právní úprava.....	28
3.2.2 Územní vymezení .....	28
3.2.3 Osobní vymezení.....	29
3.2.4 Věcné vymezení.....	30
3.2.5 Konání referenda.....	31
3.2.6 Hlasování v referendu .....	34
3.2.7 Rozhodnutí .....	36
3.3 MÍSTNÍ VOLBY .....	37
3.3.1 Právní úprava.....	37
3.3.2 Funkce voleb a volební principy.....	38
3.3.3 Právo volit.....	40
3.3.4 Právo být volen.....	42
3.3.5 Konání a průběh voleb .....	43
3.3.6 Výsledky voleb.....	46
3.4 PETICE.....	47
3.5 DALŠÍ OPRÁVĚNÍ OSOB VŮČI SAMOSPRÁVNÝM ÚZEMNÍM CELKŮM.....	49
3.5.1 Právo účastnit se zasedání zastupitelstva.....	49
3.5.2 Právo vyjadřovat se.....	50
3.5.3 Právo nablížit a vypisovat .....	50
3.5.4 Právo požadovat projednání .....	51
3.5.5 Právo podávat návrhy, připomínky a jiné podněty.....	51
3.6 ÚČAST OSOB NA ROZHODOVÁNÍ O USPOŘÁDÁNÍ ÚZEMÍ .....	52
<b>4 MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÉ SOUVISLOSTI</b> .....	<b>53</b>

4.1	OSN .....	53
4.2	RADA EVROPY .....	53
4.3	OECD .....	55
4.4	EVROPSKÁ UNIE.....	56
<b>5</b>	<b>PŘEDPOKLADY ÚSPĚŠNÉ PARTICIPACE OSOB NA SPRÁVĚ STÁTU A MOŽNOSTI DALŠÍHO ROZVOJE PARTICIPAČNÍCH INSTITUTŮ NA MÍSTNÍ ÚROVNI.....</b>	<b>58</b>
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>62</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....</b>	<b>63</b>
	<b>ANOTACE.....</b>	<b>64</b>
	<b>POUŽITÉ ZDROJE .....</b>	<b>65</b>

## Úvod

Téma Účast občanů na místní správě mne oslovilo zejména proto, že se dotýká tak široké veřejnosti, že zasáhne každého z nás. Jsme občané České republiky a jako takovým nám matka českých právních předpisů<sup>1</sup> v čl. 2 svěřuje do rukou moc. Ačkoli nám zásadní pravomoc podílet se na moci ve státě stloukla tatáž norma do možnosti volit své zástupce, kteří za nás naši moc vykonávají, zbývá nám ještě řada dalších nástrojů k zásahu do dění. Především do dění v našem nejbližším okolí, kterým je bezesporu místo našeho trvalého bydliště.

Tematicky tato problematika není nikterak celistvě v odborné literatuře upravena, a i právě tato skutečnost byla pro mě motivem k jejímu zpracování. Vydány byly pouze odborné publikace zpracovávající dílčí problematiku tohoto tématu a v mnohých případech jsou i tyto již s ohledem na novou zákonnou úpravu a aktuální společensko-právní vývoj neaktuální. Proto je mým prvořadým cílem podat přehledný a ucelený obraz všech forem participace osoby na správě místních záležitostí. Tendence k otevírání a přibližování správy státu občanům stále vzrůstají. Jak dále ve své práci uvádím, je důležité oprávněné osoby dostatečně informovat o tom jaké mají možnosti zasáhnout do sféry politického dění ve státě, aby mohli těchto svých oprávnění náležitě využívat a reálně tak na správě státu participovat. I v tomto směru by mohla má práce být užitečná.

Ve své práci se budu soustředit především na detekování všech forem účasti občanů na místní správě, ať již forem, jež jsou pro tuto oblast vůdčí a stěžejní tak i forem, které lze chápat pro toto v mnohých ohledech jako doplňkové. V rámci této detekce nastíním jejich vzájemnou komparaci zejména co do efektivnosti a dostupnosti dané formy účasti. Vodítkem mi bude zákonný okruh záležitostí, v nichž lze institut využít, osobní i územní zákonné meze, jakož i možnosti dalšího rozvoje určitých forem participace. Zaměřím se i na to, jak velký prostor je dán iniciaci dané formy podílu samotných občanů na správě místních samosprávných celků. S ohledem na obsahovou náročnost mnou zvoleného tématu se nebudu moci plně věnovat všem aspektům, které daný institut provázejí, ale budu se snažit vytyčit jejich objektivní základy a blíže nastínit podstatu nejdůležitějších bodů k celkovému pochopení tématu. Mnoho prostoru tak nezbyvá pro podrobnou rozpravu o procesní stránce všech fází samotné realizace jednotlivých forem účasti, ačkoli jistě je třeba ji nikterak neopomíjet.

---

<sup>1</sup> Ústava

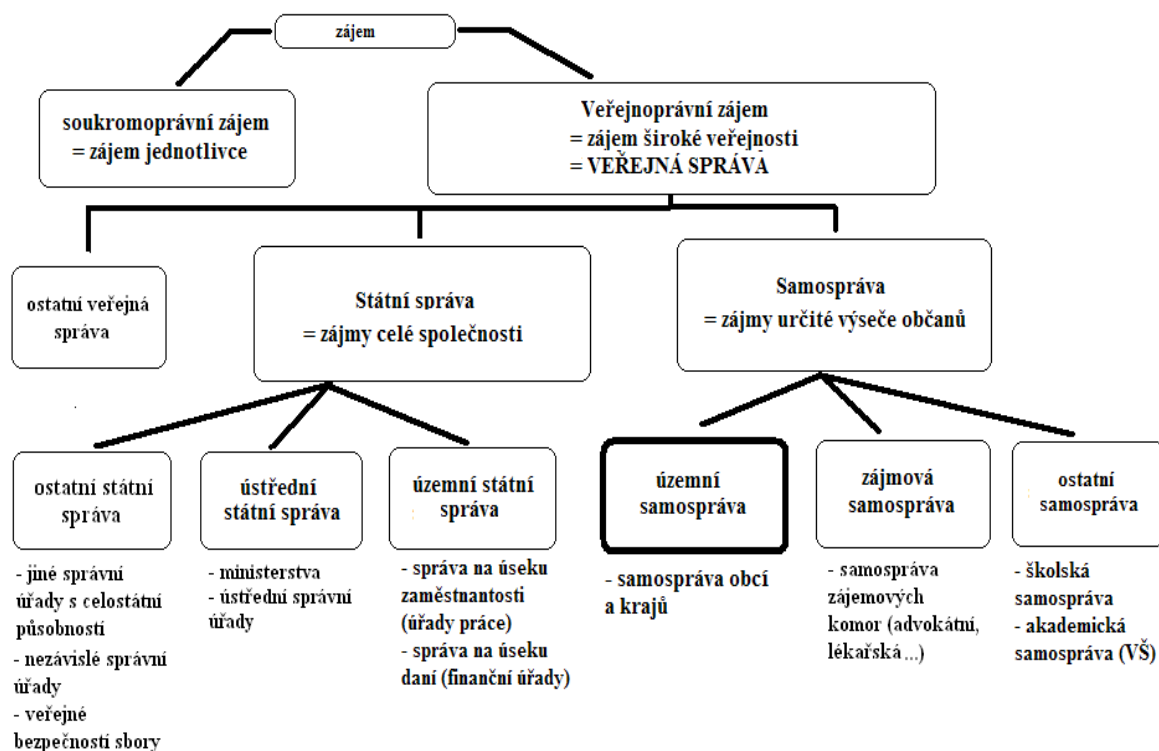
V krátkosti upozorňuji na neopomenutelný demokratický aspekt účasti občana na správě státu obecně. Dále se věnuji mezinárodnímu, zejména pak evropskému rozměru tematiky především s ohledem na naši integraci do mezivládní instituce Rady Evropy a nadnárodní instituce Evropské Unie. Rovněž podávám hodnocení nutných předpokladů úspěšné participace občanů na místní správě, potažmo veřejné správě vůbec. Vytyčuji i možnosti dalšího reálného rozvoje institutu práva občana podílet se na obecní a krajské samosprávě jako prvku kontroly výkonu pro nás relevantní výseče veřejné správy. V samotném závěru práce vyzdvihuji obecnou důležitost participace občana na správě státu a především na správě záležitostí jemu nejbližší části státního území.

Používání zákonných textů se snažím obohatit poznatky z naučné odborné literatury neperiodického charakteru od řady odborníků, jakož i odbornými články z periodických tiskovin. Taktéž včleňuji významná závazná rozhodnutí nejvyšších soudních instancí v dotčené oblasti. V neposlední řadě přidávám svůj vlastní postřeh.



# 1 Základní vymezení

Veškeré činnosti řízení chodu státu označujeme neurčitým právním pojmem 'Veřejná správa'. Veřejná správa pojímá ve své množině státní správu a samosprávu<sup>2</sup>. Relevantní podmnožinou je s ohledem na zaměření mé práce právě samosprávná část. Tu dále členíme na samosprávu územní, zájmovou a ostatní<sup>3</sup>. Systematické vymezení podílu občanů na místní správě je pak toliko třeba největší měrou označit za územní samosprávu. Pro přesnost je nutné uvést, že územně samosprávné celky v postavení nepřímých vykonavatelů jsou též nadány pravomocí vykonávat státní správu. A rovněž do této oblasti činnosti jsou za určitých podmínek povoleny 'zásahy' občana.



<sup>2</sup> Srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání., Praha: ASPI, 2009, str. 19, kde je členění doplněno třetí podmnožinou 'ostatní veřejná správa'

<sup>3</sup> Srov. FILIP, J.: *Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1999, str. 489, kde je členění samosprávy následující: územní, profesní, akademická a hospodářská

Zde je na místě vymezit zmíněné pojmy.

## **Veřejná správa**

Rozhodujícím rozlišujícím ukazatelem je beze sporu zájem. Zatímco soukromoprávní zájem si jistě každý sám v návaznosti na své potřeby a tužby dokáže vysvětlit, zájem veřejnoprávní již není pojmem pro každého jednoznačným. Jde o zájem široké veřejnosti. Spojíme-li soukromoprávní zájmy naprosté většiny občanů, logicky odvodíme právě tento pojem. Ačkoli je postaveno na jisto, že většina laické veřejnosti by se takovou úvahou správné definice pojmu nedobrala. Je potřeba tedy připojit další významné vodítko, jímž bude způsob uspokojování takových zájmů. Je zřejmé, že soukromý zájem (zájem jednotlivce či malé skupiny jednotlivců) bude snadněji uspokojitelný než zájem široké lidové masy. Uspokojování zájmů takové masy je natolik složité a nákladné, že vyjma státu není žádný subjekt, který by byl ochoten a schopen takový zájem patřičně zabezpečit. Veřejná správa je zastřešujícím pojmem právě pro řízení (spravování) takových záležitostí (zájmů), jež jiný subjekt (tržní element) není s to uspokojit. Vlastní definice pojmu je natolik obsažná, že jen stěží by právní nauka podávala definici pozitivní. Proto se většina právní odborné veřejnosti zaměřuje na definici negativní. Zde se můžeme opřít o dílo V. Sládečka, který s ohledem na tripartitu moci ve státě uvádí jak materiální tak i formální definici. Pro ohraničení veřejné správy tak ze státní moci odečítá činnosti, které jsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou (materiální pojetí). Sám dává ale pro teoretické účely přednost formálnímu pojetí veřejné správy, když uvádí, že „*správní činnosti totiž – byť v omezené míře – vykonávají také orgány moci zákonodárné i soudní*“ a rovněž, že i veřejná správa využívá svou normotvornou (např. vyhlášky ministerstev) a soudní pravomoc (vydávání individuálních správních aktů v deliktních záležitostech). Rozhodujícím elementem je ve formálním pojetí subjekt, jenž veřejnou správu vykonává, jímž jednoznačně nemůže být orgán zákonodárný, soudní nebo vláda.<sup>4</sup> Funkční pojetí veřejné správy ji pozitivně představuje jako „*správní činnost podzákonného, nařízovacího a výkonného charakteru*“<sup>5</sup>.

## **Samospráva**

Při vymezování pojmu samospráva je třeba zmínit jeden ze zásadních principů výkonu správy ve státě, jímž je princip decentralizace. Tedy přenesení (delegace) části úkolů ze státu (z centra) na jinou veřejnoprávní korporaci. Motivem takové delegace pak především je větší efektivita výkonu správy takových záležitostí, které jsou svým vztahem bližší tomuto jinému

---

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání., Praha: Aspi, 2009, str. 22

<sup>5</sup> KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 5

subjektu. Často pak bývá samospráva stavěna do protipólu pojmu státní správa. Což je z hlediska subjektu zcela pochopitelné, neboť státní správa je vykonávána státem (státními orgány) zatímco samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu. Není však zcela jednoznačné pojmy stavět do protikladu s ohledem na věcnou náplň činnosti. Státní správa je totiž správa zájmů celé společnosti, a samospráva je správa zájmů určité výseče společnosti. Problematickým zde je moment posouzení zájmu takové výseče občanů, neboť v pojmu velkého města by jistě každý přiřkl takovému zájmu adjektivum 'veřejný', ale v souvislosti s obcí několika desítek obyvatel je tento závěr již často ošidným. A. Procházka tvrdí, že „*státní správu i samosprávu nelze chápat jako proti sobě stojící instituty, neboť obě vykonávají veřejnou moc a společně dotvářejí demokratické státní zřízení*“<sup>6</sup>. J. Weyr řadí dokonce samosprávu mezi státní správu a správu soukromou, když poukazuje na společný rys se státní správou (správa veřejných zájmů) a rys společný se soukromou správou (správa vlastních záležitostí)<sup>7</sup>. Dalo by se vyvodit, že z hlediska funkčního je tak samospráva jistou, i když dosti nezávislou, podmnožinou státní správy<sup>8</sup>. P. Průcha ve svém lexikonu vyzdvihuje partnerský charakter vztahu státní správy a korporativních samospráv. Dále uvádí, že „*kromě subjektů se samospráva v rámci veřejné správy od správy státní liší také metodami a formami působení na spravované objekty*“<sup>9</sup>. Jako tuto základní odlišnost uvádí prostředky působení, které v případě samosprávy nemají státně mocenskou povahu.<sup>9</sup> A. Merkl uvádí, že „*Občan, který jest ve státní správě objektem správy, stává se v samosprávě subjektem správy*“<sup>10</sup>. Zde již přímo narážíme na účast veřejnosti na výkonu správy státu. Samotný pojem zřejmě ale není příliš šťastně volen, neboť svůj obsah plně nevystihuje. Poukazuje na to i V. Sládeček, když připomíná, že jediným institutem, kdy je správa státu vykonávána skutečně samostatně samotnými spravovanými objekty (občany), je referendum<sup>11</sup>. Ostatní formy samosprávy jsou totiž vykonávány opět jen 'zastupitelsky'. Bylo by však složité hledat výraz nový. A prakticky by jistě změna vedla jen k matení již nabytých znalostí.

Obecně lze vysledovat tendence k subsidiaritě působnosti center ve prospěch působnosti samosprávných těles. Princip subsidiarity vyslovuje Evropská charta místní samosprávy v čl. 4 odst. 3: „odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti“. Nutno podotknout, že v českém prostředí je samosprávě svěřena i část výkonu státní správy. Činnost samosprávných korporací v přenesené

---

<sup>6</sup> PROCHÁZKA, A.: Samospráva obcí a obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy* č. 8, 1997, str. 425

<sup>7</sup> WEYR, J.: *Teorie práva*, Brno: Praha, 1936, str. 310

<sup>8</sup> Srov. WEYR, F.: *Československé ústavní právo*, Praha: Melatrich, 1937, str. 58

<sup>9</sup> PRŮCHA, P., POMAHAČ, R.: *Lexikon – správní právo*, Ostrava: Sagit, 2002, str. 430

<sup>10</sup> MERKL, A.: *Obecné správní právo, II.*, Praha-Brno: Orbis, 1932, str. 188

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI, 2009, str. 298

působnosti je tak rovněž naplněním principu decentralizace.<sup>12</sup> Pojetí legitimace této části administrace státu dříve vycházelo z přirozenoprávní teorie, dle níž samospráva je původním subjektem nadaným právem na správu vlastních záležitostí. Moderní teorie vychází ze skutečnosti, že samospráva je legitimována státními zákony a ústavou a proto nemůže existovat jiná než odvozená moc.<sup>13</sup>

## Územní samospráva

Zde se právní nauka potýká s o poznání jasnějšími definicemi. Územní samospráva je správa věcí, jež jsou v zájmu daného území, potažmo, s ohledem na následně uvedené, v zájmu obyvatel (občanů) toho území. „*Hlavním posláním obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“<sup>14</sup> Úvodní proklamace v Listině o návaznosti předpisu na samosprávné tradice našich národů vyzdvihuje historický základ takového státního uspořádání. Ústavně je pojem zakotven v čl. 8 a čl. 100 Ústavy jako právo obcí a krajů na samosprávu. Jedná se o zakotvení pro nás relevantní výšece samosprávy, tedy samosprávy územní. A nutno podotknout, že jde o ústavní zakotvení jediné výšece samosprávy, čímž je jistě nastíněna její významná pozice. Na obecné významnosti této správní výšece také přidává skutečnost, že do ní může stát zasahovat jen ve zcela výjimečném odůvodněném případě, jímž je ochrana zákona, a jen zákonem stanoveným způsobem<sup>15</sup>. Proti nezákonnému zásahu pak Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. c) vyčleňuje pro územní samosprávné korporace speciální druh ústavní stížnosti, jímž je komunální stížnost proti nezákonnému zásahu státu do územní samosprávy. Takto ostré hranice státního zásahu jsou opět obecně vymezeny jen (až na výjimky, jimiž jsou jednotlivé nezávislé správní úřady, zejména ty s kontrolní pravomocí) pro územní výšeč samosprávy. Lze usuzovat, že jde o velmi podstatnou a svébytnou rovinu veřejné správy vůbec. Ačkoli jistě ne absolutně nezávislou. Neboť své úkoly provádějí subjekty této sekce moci na základě delegace určitého objemu pravomoci řízení státu, přičemž se musí držet daného právního rámce. Jistě neopomenutelným faktorem snižujícím míru nezávislosti je i již nastíněný státní dozor. Dala by se přijmout teze, že pravomoc územně samosprávných celků je ústavně zaručeným právem samosprávné korporace na řízení okruhu záležitostí, které stát ze své působnosti delegací vyloučil a omezil tak svou pravomoc v jejich prospěch. Přičemž takové omezení centralistické správy je nezbytné pro udržení demokracie, jež je základem a nezbytnou podmínkou pro každý moderní právní stát.

---

<sup>12</sup> Srov. KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 8-10

<sup>13</sup> KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 6-7

<sup>14</sup> SLÁDEČEK, V.: *Obecná správní právo*. 2. vydání., Praha: ASPI, 2009, str. 310

<sup>15</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy

Pravomoc územně samosprávného subjektu se vyznačuje ve dvojím vztahu ke státní správě. První takový vztah je označován jako přenesená působnost. Přenesená působnost zahrnuje úkoly, které jsou primárně svěřeny státu a jeho orgánům, avšak z určitých důvodů jsou vykonávány jinými korporacemi. V takovém případě jde o výkon státní správy samosprávou. Naproti tomu samostatná působnost se vyznačuje menší souvztažností k státní správě. Zde jde o okruh úkolů, které plní samosprávná korporace přímo na základě zákonem svěřené kompetence a výkon takových kompetencí je více právem než povinností, jak tomu je při výkonu státní správy. Důležité je zmínit i obecnou působnost klauzuli § 8 zákona o obcích, která pomocí metody a contrario, označuje za záležitosti samostatné působnosti území vše, co není označeno jako působnost přenesená přímo zákonem.

Obce či kraje tak spravují veškeré decentralizované, zákonem jim svěřené záležitosti samy dle svého nejlepšího uvážení, přičemž jsou v určitých aspektech kontrolovány centrem moci. Mezi takové záležitosti můžeme zařadit široké spektrum denního chodu obce či kraje, které nemá dosah za hranice území obce. Jde například o rozhodování o výstavbě či jiném využití území nebo majetku obce, o názvu obce, o jejím sloučení či rozdělení nebo o obecních či krajských představitelích.

Ústava v posléze výše zmíněném článku 100 vyzdvihuje osobní substrát obce, když specifikuje uvedené samosprávné veřejnoprávní korporace jako společenství občanů. Občan obce, fyzická osoba českého státního občanství s trvalým pobytem na území obce, však není jediným subjektem, jenž je nadán pravomocí podílet se na správě místních záležitostí. Ačkoli jistě je subjektem nejdůležitějším s ohledem na četnost případů, kdy se další oprávněné osoby prakticky v daném území vyskytují či případů, kdy svého práva skutečně využijí.

## 2 Demokratické aspekty účasti osob na správě státu

Do této kapitoly začleňuji krátký velmi obecný historický nástin participace občana na správě státu, při čemž se zaměřuji blíže na demokratické tendence společnosti při jejím politickém řízení, jež neodmyslitelně pojí stát a jeho osobní substrát. Jelikož prvky demokracie jsou příznačnými nejen pro participaci subjektů na správě územních celků, ale pro participaci osob na správě státu obecně, pojmám tuto kapitolu širěji, právě v duchu ustanovení článku 2 Ústavy.

Je třeba si na počátku uvědomit, že ne vždy byla účast občana na řízení státu samozřejmostí. Dále je třeba vzít v potaz, že participace společnosti, potažmo členů prvních prvobytně pospolných kmenů, byla vůbec prvním modelem řízení takového společenství. A rovněž je třeba vést v patrnosti, že to byla právě vůle jedinců, která dala vzniknout samotné administraci státu 'shora'.

V průběhu jednotlivých etap existence společnosti se vystřídala řada různých tendencí a metod participace široké veřejnosti na jejím řízení. Nutno vyzdvihnout poněkud futuristické metody římských národů, kde lze nalézt vůbec první zmínky o velmi podobných institutech účasti veřejnosti, jak je známe dnes. Konkrétněji se třeba zmínit tzv. plebiscitum, které znázorňuje vůbec první model přímé demokracie. Plebiscitum byla forma usnesení lidového davu (plebs), přesněji plebejského shromáždění (nižší lidová domácí vrstva v dobách Říma), jež ovšem zpočátku zavazovalo jen plebeje, sílení snah plebejců v politickém životě však vedl nakonec v to, že plebiscitum nabylo moci zákona a tak napříště musel plebiscitum respektovat každý občan a dokonce se od roku 250 před naším letopočtem stalo hlavní formou římského zákonodárství<sup>16</sup>. Mimo historického odrazu dnešního referenda zmíním i tzv. creatio, jež bylo předzvěstí demokracie zastupitelské. Nejprve předchůdci úředníků později samotné lidové shromáždění hlasovalo souhlasem či nesouhlasem o navrženém kandidátovi na post tzv. magistra (úředníka)<sup>17</sup>. Ačkoli politické podmínky byly naprosto odlišné, neboť moc se soustředila v rukou jediného vládce, císaře. Navazující historie však příliš demokratického důvtípu z dob římských nepobrala a vydala se především směrem monarchistickým, kde dřímaly veškeré veřejné otázky v rukou jedinice obklopeného úřednickým aparátem. A brána k možné participaci osob jemu podřízených byla pevně strážena.

---

<sup>16</sup> BARTOŠEK., M.: *Encyklopedie římského práva*, Praha: Akademie věd ČR, 1994, str. 212

<sup>17</sup> Tamtéž, str. 80

Participace občana v moderním pojetí se začíná vyskytovat teprve s proudem demokratizace. Ačkoli forma odporu veřejnosti, jež se dá v jistém smyslu rovněž za podíl občana na řízení státu považovat, zde byla jistě dříve. Zpočátku byl objem účasti veřejnosti vyvažován obavou z 'opanování' veřejné správy. Myšlenku takové hrozby vyslovil W. Schmitt Glaeser na státovědné konferenci v Salzburku v roce 1972, když vytyčil, patrně pod vlivem poměrně nedávné situace násilnické Hitlerovské propagandy, jako hraniční následek nesouladnosti vůle státu a mocné společnosti možnost uzmutí moci ve státě nejsilnějším jedincem, jenž by prosazoval následně jen své zájmy. Posléze však již praktické ovlivňování administrativy státu soukromým zájem, jež se vyvinulo až do forem 'spolupráce', nevzbuzovalo obavy.<sup>18</sup>

Nadřazenost správy státu v klasickém pojetí je již tak přebíjena naopak snahou demokratických zemí o maximální integraci veřejnosti do procesů rozhodování o dění ve státě. Do procesů, jež byly do nedávna tajnou komnatou a v nichž diskrétnost byla výstižným výrazem. Nynějším klíčovým výrazem je otevřenost nebo transparentnost činností správních úřadů, o čemž svědčí i níže zmiňovaný projekt výboru PUMA Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.

Klíčovým prvkem, jak uvádí F. Korbél ve své publikaci, vztahu mezi veřejnou mocí a občanem je právo jedince na informace. Transparentní charakter si správa státu vysloužila zejména proto, že zpřístupnila informace dosud veřejnosti vesměs nepřístupné. Nynější postavení občana je rámcově dáno právě tím, že možnost jeho 'vědění' je takřka neomezená. Omezitelná je jen z vážných důvodů, jež jsou taxativně stanoveny zákonem. I v takovéto omezenosti však lze spatřovat prvek transparentnosti právě díky legálnímu zakotvení. Jedinou nejistotou tak občanovi zůstává volná úvaha správního orgánu při rozhodování o poskytnutí informace tam, kde mu takové oprávnění dává právní předpis. Výsledek své negativní úvahy orgán státu však vždy musí zdůvodnit, neboť i takové rozhodnutí je přezkoumatelné.

Pojem demokracie je v souvislosti s účastí občana na spravování veřejných záležitostech skloňován ve všech pádech. Vyčlenil se i zcela nový pojem 'demokracie zdola', který vyjadřuje právě přímou účast občana a nikoli snahu politických stran v demokracii vlastní pluralitě. Prostředky novodobé přímé demokracie se v Evropě poprvé objevují na počátku 19. století ve Švýcarsku, které je dnes jedním z mála států, jenž upravuje nejvíce forem přímé účasti občana na řízení státu.

---

<sup>18</sup> POMAHAČ., R., VIDLÁKOVÁ, O.: *Veřejná správa*, Praha: C. H. Beck, 2002, str. 77

Prostředníkem vtažení jednotlivce do demokratického řízení chodu státu se postupně stala, krom možnosti účastnit se volby zákonodárných zastupitelů a využívat prostředky kontroly v podobě petic, stížností či prostředků soudní nápravy, zejména územní samospráva. V tomto ohledu považuje Ústavní soud územní samosprávu „*za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie*“ a vytyčuje místní samosprávu jako „*výraz práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí*“.<sup>19</sup> Zde Ústavní soud přebírá definici pojmu místní samosprávy tak, jak jej vymezuje mezinárodní dokument přijatý v rámci Rady Evropy (Evropská charta místní samosprávy) ve svém článku 3 odst. 1.

Hlavní formou legitimizace demokratické státní moci jsou jistě volby. Institut, jímž lid – zdroj veškeré moci ve státě – vybírá své zastupitele, kterým svěří moc spravovat stát po určité přesně vymezenou dobu. Ospravedlnění rozhodnutí určitých otázek je dáno právě tím, že jej učinily osoby ustanovené a k tomu povoláné lidem. Demokratický aspekt správy státu na místní úrovni rovněž vychází zejména ze svobodného rozhodnutí osob k tomu oprávněných o volbě svých zastupitelů. Určitá rozhodnutí v demokratické společnosti mohou být svěřena lidu přímo. Takové přímé vyjádření osob je však uplatňováno zejména jen, jak vyplývá z předchozí věty, jako institut fakultativní. Praktické uplatnění přímé demokracie je v českých poměrech znatelné jen na místní úrovni, kde rovněž nalezneme jediný případ obligatornosti jeho užití.

Nejnovější vývoj participace veřejnosti na politickém životě státu navazuje zejména na naše členství v Evropské unii. Ačkoli oblast veřejné správy jako takové nepatří do působnosti orgánů této nadnárodní organizace, lze sledovat tendence k harmonizaci těchto institutů obecně pod záštitou podmínek členství a úpravy dílčích vnějších vztahů členských států, jenž se v oblasti participace dotýkají občanů Evropské Unie. Jedním z hlavních kritérií členství je naplnění demokracie, jež je, jak již bylo zmiňováno, v moderním pojetí spojována právě s účastí občana na správě veřejných záležitostí. Snaha Evropské unie se pak dále upíná spíše k neformálním metodám, jak ovlivnit vnitrostátní sféru, kterými jsou převážně nezávazná doporučení či hodnotící zprávy. O tom už ale níže v kapitole Mezinárodní a evropské souvislosti.

---

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+405+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+405+jus-1)



### 3 Jednotlivé formy participace občana na místní správě

Veřejné subjektivní právo občanů založené článkem 21 Listiny je možné naplnit hned několika formami participace na správě věcí veřejných.

V této fázi práce nastíním jednotlivé instituty, jimž se osoby mohou podílet na správě věcí veřejných na místní úrovni. Podrobnější úprava je věnována právu na informace, místnímu referendu a zejména volebnímu právu na základní i vyšší územní úrovni.

#### 3.1 PRÁVO NA INFORMACE

Právo na informace je obecně *condicio sine qua non* pro vlastní možnost občana podílet se na rozhodování ve státě. Proto je mu věnována první kapitola v rámci vytyčování jednotlivých forem účasti, ačkoli souvislost se správou státu na místní úrovni (a *contrario* je třeba nazírat na souvislost se státní správou) je podstatně menší než následně uvedené formy participace.

Pokud by občan nebyl řádně informován, pak by ani svého práva účasti nemohl řádně využít. „*Aby se lid mohl zapojovat do rozhodování věcí veřejných, aby demokracie mohla být skutečně 'vláda lidu', jsou informace o veřejných záležitostech a s jejich pomocí i kontrola veřejných institucí nezbytné.*”<sup>20</sup> „*Smysl informovanosti občanů o veřejné moci je pro tuto moc samou esenciální zpětnou vazbou, kvalitativním faktorem a zároveň i pojistkou proti jejímu zneužití*”<sup>21</sup>. Z hlediska návaznosti jednotlivých forem participace pak právě tato 'forma účasti' dává život i mnoha dalším institutům. Jak se následně dozvíme, vždy je nutné nejprve zveřejnit informaci o tom, že občan může své právo zasáhnout do dění využít. A to ať již formou legálního zakotvení v zákoně či faktického vyhlášení informace o konkrétním prostoru pro jeho veřejnoprávní aktivitu.

Důležitost informovanosti je vyzdvihována níže zmíněnou řadou mezinárodní úprav a neustálými tendencemi k ještě širšímu otevírání činnosti orgánů veřejné správy vůbec. Moderní informační společnost se vytváří o to snadněji, čím dostupnější jsou nejrůznější informační technologie. Nelze tedy než předvídat další rozvoj transparentnosti činností veřejné správy, která jistě povede v mnohých ohledech ke zlepšení přístupu jednotlivců k rozhodování o dění ve státě, i v místních oblastech. Zejména elektronické informace jsou efektivní a hospodárné, ačkoli jistě je potřeba udržovat i další způsoby informování, neboť oprávněnou osobou je i ta, která přístup

---

<sup>20</sup> PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. vydání*, Praha: Linde, 1999, str. 185

<sup>21</sup> KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 47

k veřejné počítačové síti nevlastní. „Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž pozitivní vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotu podílet se na veřejném životě. Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům obtíž, jsou pro ně demotivující, neboť tím získávají pocit nemožnosti účinně ovlivnit správu veřejných věcí. Takové situace vedou k postupné rezignaci na veřejné dění.“<sup>22</sup>

### 3.1.1 Právní úprava

Na počátku je vhodné odlišit svobodu občana informace získávat a dále s nimi nakládat, již v protilehlosti nestojí žádná konkrétní povinnost orgánu státu (jen povinnost nezasahovat do takové svobody) a právo na informace jak ho vymezuje právě Listina v čl. 17 odst. 5, potažmo v čl. 35 odst. 2, jemuž odpovídá povinnost státu informace zveřejnit či na žádost poskytnout. Takovou povinnost zakotvuje již zmíněný čl. 17 odst. 5 Listiny, který stanoví, že orgány státní i územních samospráv jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Ustanovení je dále rozvedeno prováděcím zákonem<sup>23</sup>. Poněkud specificky je režim takové povinnosti pro úzký okruh záležitostí týkajících se životního prostředí zakotven v čl. 35 odst. 2 Listiny a dále rozveden zákonem o právu na informace o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů.

Specifické právní úpravy v dalších právních předpisech<sup>24</sup> se užití přednostně před subsidiárně postaveným zákonem o svobodném přístupu k informacím. K tomuto Ústavní soud ve svém nálezu uvádí, že „Zvláštní právní předpisy o poskytování informací se vyznačují tím, že komplexně upravují podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná úprava podmínek poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. se vedle nich nemůže uplatnit. Zvláštním předpisem o poskytování informací však není § 133 stavebního zákona. Citované ustanovení upravuje zvláštní podmínky pro poskytování informací týkajících se územního plánování a stavebního řádu formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a do dokumentace staveb a v tomto smyslu doplňuje zákon č. 106/1999 Sb., který v ustanovení § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány, a který se co do forem poskytování informací neomezuje jen na nahlédnutí do spisu. Z uvedeného vyplývá, že na poskytování informací povinnými subjekty z jejich působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu se vztahuje právní úprava obsažená v zákoně

---

<sup>22</sup> KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 48

<sup>23</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

<sup>24</sup> Například zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

č. 106/1999 Sb., s tím, že při poskytování požadovaných informací formou nablédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb je třeba respektovat podmínky uvedené v § 133 stavebního zákona.<sup>25</sup>

V českém prostředí byl tento klíčový institut dlouho legálně na obecné úrovni neupraven. Až na zcela neurčitou proklamační záruku, takřka nenárokovatelnou, v čl. 17 a čl. 35 Listiny a několik úzce vymezených ustanovení ve zvláštních zákonech nebylo až do roku 1998 žádného generálního zákona, z něhož by šel „dovodit přímý nárok osob na poskytování informací vůči státu“<sup>26</sup>. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí byl první. V roce 2000 nabyl účinnosti i zcela obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Mezinárodně je právo na informace zakotveno spíše jako instrument k realizaci svobody projevu či přesvědčení. Jak vyplývá z čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, z čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech i z čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je právo na informace, tedy právo na jejich vyhledávání, přijímání a rozšiřování, zahrnuto právě ve svobodě projevu<sup>27</sup>.

Naproti tomu Amsterodamská jednání členů Evropské unie vnesla výslovnou záruku práva na informace, v tom pojetí, v jakém je relevantní pro toto téma, do Smlouvy o založení Evropského společenství, byť značně okleštěné mnohými limity. I co do výsledku závazné směrnice unijních těles se právem na informace zabývají<sup>28</sup>.

Nezávazné doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o přístupu k informacím stanovilo tyto základní principy:

- každý má právo na informace
- žadatel není povinen odůvodňovat svou žádost
- přístup k informacím má spočívat na principu rovnosti
- zásada rychlosti má být dodržena i při postupu orgánů při poskytování informací
- odepření poskytnutí informace musí být odůvodněno

---

<sup>25</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002, dostupno na <http://www.otevrete.cz/legislativa-a-analyzy/vyber-judikatury-79.html>

<sup>26</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání., Praha: Linde, 2005, str. 21

<sup>27</sup> Tamtéž str. 23-26

<sup>28</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru

- zamítnutí žádosti musí být přezkoumatelné<sup>29</sup>.

Ve své práci se následně pro omezený rozsah tématu soustředím pouze na zákonnou nejobecnější úpravu práva na informace, jíž je úprava v zákoně o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů.

### 3.1.2 Režim poskytování informací

Instrukce Ministerstva spravedlnosti<sup>30</sup> vymezuje pojem 'poskytování' tak, že jde o přímé nebo zprostředkované sdělení údajů o skutečnostech, které se týkají zákonem vymezené působnosti povinného orgánu a výkonu této působnosti, činnosti povinného subjektu vyplývající z jeho působnosti nebo s ní bezprostředně související, a jejich výsledků, jakož i hlavních záměrů povinného a jím přijatých opatření a charakteristiky povinného subjektu, zejména jeho postavení, organizace a dělby práce, úkolů, způsobu jejich plnění a hospodaření.<sup>31</sup>

Poskytování informací se řídí dvojím režimem. Prvním z nich je takzvaná 'publikační povinnost' orgánů veřejné správy. Tedy povinnost zveřejnit z vlastní iniciativy určité zákonem specifikované informace na veřejně přístupném místě a rovněž prostředky umožňujícími dálkový přístup. Okruh povinně zveřejňovaných informací stanoví § 5 (potažmo i § 18). Jde zejména o tyto informace:

- důvod a způsob svého založení, popis své organizační struktury a podmínky provozování činnosti
- místo, způsob, popř. lhůtu podávání podnětů, žádostí či stížností, včetně opravných prostředků
- postup při vyřizování všech podnětů
- přehled předpisů, podle nichž se zejména postupuje a které obsahují práva občanů ve vztahu k danému veřejnému subjektu
- sazebník úhrad za poskytování informací

---

<sup>29</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání., Praha: Linde, 2005, str. 28-29

<sup>30</sup> Instrukce Ministerstva spravedlnosti čj. M - 1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb.

<sup>31</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání., Praha: Linde, 2005, str. 151

- výroční zprávu o poskytování informací za předcházející rok
- adresu elektronické podatelny.

Součástí povinnosti zveřejňovat tyto informace je i povinnost umožnit ve svém sídle nahlédnutí do stanovených dokumentů a předpisů v úředních hodinách<sup>32</sup>, jakož i umožnit pořízení jejich opisu, výpisu či kopie. V právním řádu ČR existuje mnoho ustanovení, která upravují povinnost vést veřejně i další informace, zejména jde o tzv. veřejné informační registry<sup>33</sup>. Povinný subjekt však může nad rámec výše zmíněného informačního minima zveřejnit i jiné informace, o nichž tak uzná za vhodné a nepřičí-li se to obsahu zákona. Tímto postupem orgán předchází, a tudíž urychluje, procesu, kdy dochází k žádání o poskytnutí určité informace.

Druhým režimem, nyní nastíněným, je poskytování informací na žádost. V takovém případě orgány poskytují nejruznější informace z okruhu své působnosti, o něž mají žadatelé zájem, nevylučuje-li to zákon. Pokud žadatel o informaci žádá ústně (osobně či telefonicky) je mu, pokud je to možné, poskytnuta bezodkladně opět ústně. Takový proces je pak zcela neformálním, ale maximálně hospodárným a rychlým. „*Ustanovení § 6 odst. 2 prováděcí instrukce Ministerstva spravedlnosti č. M-1827/99 k tomu dodává, že ústně, tj. i telefonicky podané žádosti o poskytnutí informace se vyřizují neformálním způsobem v běžném úředním styku a nevidují se.*“<sup>34</sup> Ústně podaná žádost o informaci může být vznesena i například na jednání zastupitelstva, čímž se budeme zabírat později v rámci institutu účasti občana na zasedání zastupitelstva<sup>35</sup>. Pokud však povaha požadované informace (například žádost o dokumentaci existující pouze v listinné či elektronické podobě) vyžaduje jinou než ústní formu, žádné ustanovení zákona nebrání tomu, aby orgán odpověděl formou jinou. Proti nečinnosti či sdělení orgánu, že informaci neposkytne tak v tomto případě není opravného prostředku. Bránit se tak občan bude pomocí podání písemné žádosti. Naproti tomu taková písemná žádost musí mít stanovené náležitosti a její vyřízení probíhá opět písemnou formou, tedy formálně. Ačkoli stupeň formality rozhodně nedosahuje takové výše jak tomu je při procesu dle správního řádu. Písemnou žádost žadatel podává, pokud to uzná sám za vhodné a dále dle § 13 zákona pokud není na ústně podanou žádost informace ihned podána nebo nepovažuje-li žadatel ústně podanou informaci za dostatečnou. Písemná žádost musí

---

<sup>32</sup> Jde zejména o právní předpisy vydávané v působnosti daného správního úřadu, strategické či koncepční a jiné dokumenty.

<sup>33</sup> Podrobně viz KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání.*, Praha: Linde, 2005, str. 99

<sup>34</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání.*, Praha: Linde, 2005, str. 151

<sup>35</sup> Tamtéž, str. 99

specifikovat osobu žadatele a orgán, kterému je žádost určena a musí být konkrétně a srozumitelně formulována vlastní žádost o informaci. Vedle toho zákon přímo požaduje, aby žadatel uvedl, že žádá informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Musí být objektivně splněna možnost povinného subjektu informaci poskytnout, žadatel tedy uvádí adresu (není-li shodná s adresou trvalého pobytu či sídla, uváděnou v rámci identifikace žadatele), např. elektronickou, na níž může orgán informaci doručit. Žádost nemusí být však nikterak odůvodněna. Toto vyplývá z obecné ústavní dikce čl. 2 odst. 4 Ústavy, dle níž každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákona neukládá (naproti tomu zákon o právu na informace o životním prostředí toto přímo legálně zakotvuje). Pakliže chybí náležitost týkající se žadatele či je nedostatečná a žadatel své údaje na výzvu nedoplní, orgán žádost odloží. K odložení dochází také tehdy, pokud se žádost nevztahuje k působnosti orgánu, jemuž byla žádost podána. V takovém případě na nepřislušný subjekt dopadá povinnost dle své možnosti žadateli poradit, kam se se svou žádostí obrátit. Žádost je odmítnuta v případě, že žadatel nespécifikuje dostatečně, o jakou informaci žádá do 30 dnů od výzvy povinného orgánu. Jestliže má žádost veškeré své náležitosti a je podána příslušnému povinnému orgánu (pro případ podání elektronické písemné žádosti musí být tato doručena elektronické podatelně příslušného správního úřadu, má-li ji tento zřízení), musí ji tento poskytnout (tj. doručit do sféry žadatele) do 15 dní. Tato lhůta může být v odůvodněných, zákonem taxativně stanovených, případech prodloužena až o dalších 10 dnů. V případě, že orgán žádosti byť jen částečně nevyhoví, vydá o tom v totožné lhůtě formální rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo její části<sup>36</sup>. Proti negativnímu rozhodnutí (rozhodnutí o odmítnutí žádosti) se lze bránit řádným opravným prostředkem ve lhůtě 15 dní od rozhodné skutečnosti. V případě, že orgán je zcela ve věci podané žádosti nečinný je nutné se bránit stížností proti takové nečinnosti postupem dle správního řádu<sup>37</sup>. Pokud by nastala situace, kdy ani pomocí těchto prostředků není dosaženo poskytnutí dožadované informace, je možné se obránit na správní soud, jehož rozhodnutí je pro správní úřad závazné. Takovou žalobou je možné se bránit jak proti odmítavému rozhodnutí, tak proti nečinnosti. Formalizmu vyřizování písemné žádosti přispívá i skutečnost, že o úkonech s písemnou žádostí spojených povinný orgán uskutečňuje záznam.

Pokud žádost směřuje k poskytnutí již zveřejněné informace povinný subjekt do 7dnů sdělí žadateli, kde informaci najde. Pokud však žadatel i nadále trvá na poskytnutí informace,

---

<sup>36</sup> Do konce roku 2005 byla stanovena i fikce negativního rozhodnutí po uplynutí 15 denní lhůty pro rozhodnutí přímo v tomto zákoně.

<sup>37</sup> § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

povinný subjekt mu ji musí poskytnout. Proces je to poněkud zdlouhavý a myslím, že by bylo jistě na místě, kdyby se takové opakované žádosti vyhovovalo jen z vážnějších důvodů (například osoba nemá prokazatelně přístup ke zveřejněné informaci) a ne vždy, jak to vyplývá z dikce zákona.

Opakování žádosti shodného obsahu není legálně vyloučeno ani nikterak časově dosunuto. Mohlo totiž v mezidobí dojít k změnám skutečností rozhodných pro poskytnutí informace. Což potvrdil ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že je třeba vycházet z toho, že zákon sám nic takového nezakazuje a rovněž z dikce správního řádu o tom, že u pozitivních správních rozhodnutí neplatí překážka věci rozhodnuté jen v případě výhrady nového rozhodnutí při změně vnějších okolností (rozhodnutí s klauzulí *rebus sic stantibus*). U negativních rozhodnutí (zde odepření poskytnutí informace) pak nastiňuje implicitní vyjádření možnosti rozhodování za daných právních poměrů.<sup>38</sup>

Poměrně přehledný vývojový diagram vyřizování žádosti dostupný na webové stránce [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz) zaznamenává nejčastější situace, jež mohou v průběhu poskytování informace nastat.

### 3.1.3 Povinné subjekty

Mezi subjekty povinné poskytovat informace řadí zákon ve svém 2. § státní orgány, územně samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a dále subjekty, kterým zákon svěřil rozhodovací pravomoc ve veřejné správě, pokud se dotýká práv, zájmů či povinností fyzických či právnických osob.

Povinnými informace poskytnout jsou tak ústavně zakotvené orgány státu (Parlament, prezident republiky, vláda, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka), ústřední orgány státní správy zřízené zákonem (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a orgány v jejich rámci zřizované), dále specializované orgány s celostátní působností, specializované územní orgány jakož i veřejné bezpečnostní sbory.

Dikce zákona je při vymezení druhé skupiny povinných subjektů trochu matoucí. Územní samosprávné celky jsou právnickými osobami (tzv. veřejnoprávní korporace) avšak jistě fakticky informace poskytne některý z jejich orgánů dle vnitřního rozdělení kompetencí. Proto se spojnice 'a jejich orgány' zdá být poněkud nadbytečná. Zákon ve svém dřívějším znění dle mého názoru

---

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. 5 A 65/2002, dostupný na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=523&mark=>

uváděl trefněji (jednodušeji a srozumitelněji – což jistě obsah zákona má splňovat) jen orgány územní samosprávy. Avšak zákonodárce chtěl patrně novým zněním vyjádřit takřka nezávislé postavení územních samosprávných celků, jež jsou v komunikaci s veřejností zastoupeny především místním úřadem. Povinnými subjekty však již ve smyslu zákona nejsou 'orgány orgánů' územního samosprávného celku (tj. například iniciativní či kontrolní výbor nebo komise rady či jiné i ad hoc ustavená tělesa)<sup>39</sup>.

Při vymezování veřejných institucí se opírám o směrnici Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98 ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Ta užívá pojmu veřejnoprávní subjekty, tedy subjekty zřízené k uspokojování potřeb veřejného zájmu, pokud nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, jsou financovány převážně státem, územními orgány či jinými veřejnoprávními subjekty nebo jsou těmito subjekty řízeny nebo v jejich orgánech (správních, řídicích či dozorcích) osazují víc jak polovinu členské základny osoby jmenované státem, územními orgány nebo jinými veřejnoprávními tělesy. Směrnice zmiňuje i podmínku právní subjektivity, tu ale dle názoru F. Korbela není třeba, ve smyslu hmotněprávní způsobilosti k právům a povinnostem, naplňovat, neboť subjektivita v oblasti správního práva (potažmo pro naše účely v oblasti poskytování informací) je vymezena rozsahem pravomoci a působnosti veřejných subjektů.<sup>40</sup> Ústavní soud uvádí, že „z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.“<sup>41</sup> Dalším příkladem takových veřejných institucí mohou být i příspěvkové organizace, obecně prospěšné společnosti, jakož i takové obchodní společnosti jako jsou dopravní podniky či technické služby obcí, státní podniky Povodí řek i České dráhy.

Poslední vymezená skupina povinných subjektů má oproti ostatním subjektům svou informační povinnost vymezenou úžeji<sup>42</sup>. Dotýká se totiž jen jejich rozhodovací pravomoci, kterou jim svěřil zákon, přičemž se takové rozhodnutí musí dotýkat práv, zájmů nebo povinností fyzických či právnických osob. Jedná se tak o jiné veřejnoprávní korporace než je stát či územní samosprávné celky (například zájmové profesní komory), fyzické (například člen lesní strážce,

---

<sup>39</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání., Praha: Linde, 2005, str. 64

<sup>40</sup> Tamtéž, str. 67, 64

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+1839+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+1839+jus-1)

<sup>42</sup> Srov. KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání., Praha: Linde, 2005, str. 62



ředitel školy, rektor univerzity či děkan fakulty nebo notář) či právnické osoby, ale i další tělesa naplňující podmínky § 2 odst. 2 zákona.

Zákon taktéž podává negativní vymezení, když odčítá subjekty, jejichž povinnost informace poskytnout je stanovena jinými zvláštními zákony, které upravují otázku i procesně (konkrétně zákon zmiňuje informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví). Dále odečítá informace, které jsou názorem nebo se týkají budoucích rozhodnutí či vytváření nových informací.

### 3.1.4 Omezení práva na informace

Tak jako kterékoli jiné ústavně zaručené právo i právo na informace může být omezeno pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny) a to v případě, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (čl. 17 odst. 4 Listiny). Je nutné dodržovat zásadu minimalizmu takových omezení a rovněž zásadu proporcionality.

Důvodem odmítnutí žádosti dle § 7 je ochrana utajovaných informací. V tomto bodě je užito odkazu na zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o změně některých zákonů (ve znění pozdějších novel). Ten ve svém § 2 definuje takovou skutečnost jako skutečnost, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací. Tento seznam vydává vláda svým nařízením na návrh Národního bezpečnostního úřadu.

Dalším důvodem je dle § 9 ochrana obchodního tajemství. Definicí zde opět podává jiný předpis, jímž je Obchodní zákoník<sup>43</sup>. Ten označuje v § 17 za obchodní tajemství veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, které souvisejí s podnikem, mají alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje. Důvodem odmítnutí poskytnutí informace však není tzv. informace důvěrná dle § 271 výše zmíněného zákona.

Povinný orgán dále neposkytne informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem (orgán těmito informace disponuje na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení).

---

<sup>43</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Omezení se vztahuje rovněž na informace, které předala osoba, jíž povinnost poskytovat informace není stanovena a s takovým poskytnutím nevyslovila souhlas. Taktéž se neposkytne informace, kterou povinný orgán zveřejňuje na základě zvláštních zákonů v předem stanovených pravidelných intervalech, jestliže je o ni žádáno mimo tento interval. Ani v případě, že by tím byla porušena ochrana práva třetích osob k předmětu autorského práva.

Povinný subjekt neposkytne ani informaci, která je předmětem ochrany práva autorského nebo práv souvisejících s právem autorským, je-li v držení

- a) oprávněných provozovatelů rozhlasového nebo televizního vysílání,
- b) škol a školských zařízení, které jsou součástí vzdělávací soustavy,
- c) knihoven poskytujících veřejné knihovnické a informační služby,
- d) Akademie věd České republiky a dalších veřejných institucí, které jsou příjemci nebo spolupříjemci podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků nebo
- e) kulturních institucí hospodařících s veřejnými prostředky (muzea, galerie, divadla, orchestry a další umělecké soubory).

Poskytování těchto informací v souladu se zvláštními předpisy tím není dotčeno.

Informaci, kterou povinný orgán získá při plnění kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti dle zvláštního zákona nesmí tento poskytnout, jestliže je předmětem mlčenlivosti.

Dále je poskytování informací omezeno v případě, že se týkají probíhajícího trestního řízení, včetně informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení při prověřování důvodnosti takové řízení zahájit, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy či zajišťovat bezpečnost České republiky. Též informace týkající se rozhodovací činnosti soudů (výjimkou zde jsou pravomocná rozhodnutí), plnění zpravodajských služeb, přípravy, průběhu a projednávání výsledků kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, činnosti Ministerstva financí proti legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu.

Povinný subjekt taktéž může (fakultativní omezení) neposkytnout informaci, která se týká pouze vnitřních pokynů či personálních předpisů, která vznikla při přípravě jeho rozhodnutí

(platí do vydání rozhodnutí), která byla poskytnuta Severoatlantickou aliancí nebo Evropskou unií a je označena jako 'NATO UNCLASIFIED' nebo 'LIMITE'.

### 3.2 MÍSTNÍ REFERENDUM

Nahlédneme-li na samotný pojem do akademického slovníku<sup>44</sup>, zjistíme jen velmi stručné vysvětlení, že jde o přímé hlasování občanů o určité otázce. Je ale třeba si hned na počátku uvědomit, že se zde zabýváme 'místním' referendem, nikoli 'státním'.

*„Účelem místního referenda je totiž umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce (statutárního města) s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými, nikoliv rozhodování, jímž by se - v rozporu se smyslem zákona o místním referendu - nabrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi.“<sup>45</sup>*

Skutečnost, že jedinou legálně (vyjma 'mrtvého' zakotvení státního referenda) zakotvenou a v praxi využívanou formou přímé demokracie v České republice je místní referendum, přičítá významnost této konkrétní formě participace v našich poměrech zcela jednoznačně. „Zařazením územního plánování mezi samostatné kompetence obce vznikl nemalý prostor pro rozšíření institutu referenda do rozhodovacího procesu v obcích“<sup>46</sup>. Rovněž reforma místního referenda platná od 1. července 2008, díky níž vzrostla váha hlasu navíc sníženého nutného počtu zúčastněných, příkládá důležitost tomuto institutu i z úst zákonodárců. A ačkoli bylo toto nutné snížení podmínky účasti vykompenzováno odstraněním poměrně razantního zákroku proti zastupitelstvu v případě, že bude ignorovat závaznost výsledku hlasování<sup>47</sup>, v celkovém poměru jde jen o posílení institutu ve srovnání s veškerou dosavadní právní úpravou. Důležitým ukazatelem efektivnosti a váhy tohoto institutu se jeví i skutečnost, že místní referendum může být iniciováno i samotnými občany. Ačkoli občan může svou iniciaci uvážít v řadě institutů participace tak zde je mu dán nejširší prostor, neboť místní referendum je možné konat o jakékoli otázce, která spadá do samostatné působnosti obce.

---

<sup>44</sup> PECHÁČKOVÁ, V., KRAUS, J. a kol.: *Akademický slovník cizích slov*, Praha: Akademie věd ČR, 2000, str. 625

<sup>45</sup> Výňatek z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2270+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2270+jus-1)

<sup>46</sup> ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V. a kol.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, str. 13, dostupné na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

<sup>47</sup> Zastupitelstvo obce je nadále možné rozpustit dle § 89 odst. 2 zákona o obcích v případě, kdy nedbá rozhodnutí soudu o jeho povinnosti vyhlásit místní referendum a nezjedná v tomto směru ani nápravu na výzvu Ministerstva vnitra do 2 měsíců.

### 3.2.1 Právní úprava

Základ obecného institutu referenda, jenž je položen v Ústavě v čl. 2 odst. 2, je hluchým ustanovením, neboť se stále v rukou zákonodárce nezrodil ústavní zákon, který toto ustanovení předpokládá ke své realizaci. Ani Listina, která ho ukotvuje v podobě politického práva občana ve svém čl. 21 odst. 1, ho nikterak blíže nespecifikuje. Až akutní situace v květnu 2004 si vynutila konkrétní úpravu státní formy institutu pouze však pro daný případ, jímž bylo konání referenda o vstupu České republiky do Evropské Unie<sup>48</sup>. Širší právní rámec je vnitrostátními předpisy poskytnut jinak právě a pouze referendu na místní (obecní) úrovni. Ústavní rámec tak předznamenává stav přesně opačný než je v praxi znatelný, neboť o možnosti konání referenda na místní úrovni se vůbec nezmiňuje. Z praxe vyplývá, že tento institut v intencích státní správy zatím stále postrádá svůj význam. Naproti tomu, s ohledem na výše uvedené novely a níže zmiňovanou reálnou možnost jeho rozvoje, v mezích samosprávy (přesněji v mezích samostatné působnosti územních samosprávných celků) nabírá velké důležitosti.

Hlasovat v místním referendu je právem občana obce<sup>49</sup>. Rozhodnout o jeho vyhlášení je v pravomoci zastupitelstva obce<sup>50</sup>. Ze zákona o obecním zřízení vyplývá dvojkolejnost režimu hlasování. Z ustanovení týkajícího se sloučení obcí nebo připojení obce a zřízení městské části nebo městského obvodu dovozdíme fakultativnost konání<sup>51</sup>. Naproti tomu v § 21 a následujících je vyslovena nutnost (obligatornost) konat referendum v části obce, která se má oddělit. Ve zbylém odkazuje zákon o obcích na úpravu ve zvláštním předpise<sup>52</sup>, jíž se budu nadále zabírat.

### 3.2.2 Územní vymezení

Na počátku je velmi důležité uvědomit si, že tato forma účasti občana na místní správě je zákonodárcem upravena pouze pro základní samosprávnou úroveň, tedy obce, nikoli pro kraje. Zákonodárce tak plně zdůraznil model dekoncentrace, když přičkl možnost konat referendum jen nižším samosprávním jednotkám, a to zcela logicky s ohledem na čl. 100 odst. 2 Ústavy, který uvádí, že obec je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku (kraje). Území kraje je vždy beze zbytku rozčleněno na územní nižších samosprávných celků nacházejících se v daném kraji. Ačkoli je postaveno na jisto, že by řada záležitostí spadajících do působnosti kraje nalezla v tomto

---

<sup>48</sup> Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii

<sup>49</sup> § 16 odst. 2 písm. b) zákona o obcích

<sup>50</sup> § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích

<sup>51</sup> Dle § 19 a § 20 zákona o obcích je konání referenda v těchto záležitostech podmíněno návrhem občana, který je pak pro příslušný orgán závazný.

<sup>52</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

institutu své místo. Snahy o zakotvení referenda na krajské úrovni jsou patrné. „*Zákon o krajském referendu vznikl na půdě zastupitelstva Jihomoravského kraje v roce 2005 a je prvním legislativním návrhem v ČR, který byl navržen krajem coby subjektem s vlastní legislativní iniciativou (čl. 41 odst. 2 Ústavy).*“<sup>53</sup> Blíže o možném institutu krajského referenda pojednávám níže v kapitole páté.

Hlavní město Praha se ale vyznačuje určitou odlišností, neboť je zároveň obcí i krajem. Teoreticky je tak toto město zatím jediným krajem, který může konat referendum o otázkách týkajících se svých krajských záležitostí.

Sám zákon o referendu (dále jen zákon) pak rozčleňuje území s možností konat referendum do tří skupin. První skupinu nazval zákonodárce pojmem 'obce'. Do této skupiny řadí obce (jež se dále územně nečlení), městské části nebo obvody města se statutem a městské části hlavního města. Druhou skupinu označil zákonodárce jako 'statutární město'. Náleží sem hlavní město Praha a všechna další města mající svůj statut (tato města jsou stanovena taxativním výčtem v § 4 zákona o obcích). Poslední skupinou jsou 'části obce' (u obcí dále územně nečleněných).

### 3.2.3 Osobní vymezení

Okruh osob oprávněných účastnit se místního referenda je vymezen poměrně složitě za pomoci posloupného odkazu na jiné právní předpisy. První odkaz nás dovede k § 4 zákona o volbách do obcí<sup>54</sup>, který následně odkazuje v části své definice na § 16 zákona o obcích. Fyzické osoby musejí tedy splňovat podmínky občanství České republiky, trvalého pobytu v obci nebo části obce a zletilosti, přičemž podmínka občanství může být nahrazena vyhlášenou mezinárodní smlouvou, která osobě takové právo přiznává a již je ČR vázána (takové právo je v současnosti přiznáno všem občanům členských států EU recipročně).

Naproti tomuto pozitivnímu vymezení podává zákon rovněž restriktivní negativní vymezení v § 4, jenž je označen jako „Překážky ve výkonu práva hlasovat v místním referendu“. Zákon zde z okruhu oprávněných osob vylučuje osoby se zákonně omezenou osobní svobodou (vazba<sup>55</sup> či výkon trestu odnětí svobody<sup>56</sup> a omezení z důvodu ochrany zdraví lidu<sup>57</sup>), osoby

---

<sup>53</sup> ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V. a kol.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, str. 31, dostupné na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

<sup>54</sup> zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>55</sup> § 67 a následujících z. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů; podrobně z. č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

zbavené způsobilosti k právním úkonům<sup>58</sup> a poslední skupinou vyloučenou z účasti na místním referendu jsou osoby vykonávající vojenskou činnou službu<sup>59</sup>, pokud by jim účast na referendu bránila plnit povinnosti vyplývající z této vojenské služby.

### 3.2.4 Věcné vymezení

V místním referendu lze dle § 6 zákona o místním referendu hlasovat o věcech náležejících do samostatné působnosti obce. Záležitosti náležející do samostatné působnosti upravuje blíže zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze.<sup>60</sup> Obecně „*spadá do samostatné působnosti vše to, co je v zájmu obce a občanů obce, jakož dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon*“<sup>61</sup>. Zákon tuto obecnou tezi omezuje působností vyšších územně samosprávných celků či jiných správních úřadů. Pokud tedy chceme přesně určit, zda daná problematika může být nastřena otázkou místního referenda, je nutné posuzovat, zda nejde o výkon přenesené působnosti obce nebo výkon samostatné působnosti kraje či zda nespadá otázka pod působnost správního úřadu v rámci výkonu státní správy<sup>62</sup>. I když z praxe jsou známy i případy, kdy správním položením otázky ani problematika spadající do přenesené působnosti není zcela zapovězena. Příkladem může být problematika jaderného odpadu nebo dálnic, kdy lze obejít nemožnost konat o tomto tématu referendum otázkou týkající se pravomoci orgánu obce (zastupitelstva) a jeho konkrétního postupu v dané věci. Místo otázky ‘Souhlasíte s tím, aby obcí vedla dálnice?’ tak stačí zvolit otázku ‘Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce podniklo veškeré možné kroky proti výstavě dálnice procházející částí naší obce?’.<sup>63</sup>

Rovněž je třeba posoudit, zda na danou záležitost nenapadá negativní restriktivní znění § 7 zákona, jenž vytyčuje v jakých případech je konání místního referenda nepřipustné. Jde o otázky týkající se místních poplatků<sup>64</sup>, rozpočtu obce<sup>65</sup>, zřízení nebo zrušení orgánů obce a jejich vnitřního uspořádání, dále nelze referendum konat o volbě a odvolání starosty (primátora), místostarosty (náměstka primátora), členů rady, členů zastupitelstva i dalších volených či

---

<sup>56</sup> § 52 a blíže § 55 a 56 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů; podrobně z. č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

<sup>57</sup> § 9 odst. 4 písm. a) z. č. 20/1966 Sb., o péči a zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>58</sup> § 10 a § 855 z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>59</sup> § 16-18 z. č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů; z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

<sup>60</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha, ve znění pozdějších předpisů

<sup>61</sup> NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Praha: Linde, 2004, str. 27

<sup>62</sup> Srov. NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Praha: Linde, 2004, str. 27

<sup>63</sup> Srov. ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V. a kol.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, str. 13, dostupné na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

<sup>64</sup> Z. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>65</sup> Blíže viz zákon o obcích a z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha, ve znění pozdějších předpisů

jmenovaných členů jiných orgánů obce. Rovněž nelze referendum konat v případě, že by otázka v něm položená byla v rozporu s právními předpisy nebo v případě, že by mohlo být rozhodnutí vzešlé z referenda v takovémto rozporu. Nelze se ani dotázat na otázku, o níž se rozhoduje dle zákona o obcích ve zvláštním řízení<sup>66</sup> či na otázku o uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Ústavní soud však v této otázce zaujal jednoznačné stanovisko: „že uvedená vyluka dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda však nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti“ (srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 58 Ca 23/2005).

V dalším rozsudku v návaznosti na výše zmíněné připustil možnost konat místní referendum o návrhu územního plánu, který byl ve stádiu projednávání zastupitelstvem obce<sup>67</sup>. V poslední řadě nelze podat návrh na konání referenda dříve než po uplynutí 24 měsíců od platného rozhodnutí o téže otázce. Další věcné omezení vyplývá z praxe. Nálezem senátu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005<sup>68</sup> byla zcela jasně odmítnuta možnost konat referendum o tom, zda se má konat referendum k určité otázce. Ústavní soud ve svém nálezu vyjádřil na tomto místě obavu z tzv. cyklení referend.

### 3.2.5 Konání referenda

Zákon vypočítává dva způsoby iniciace.

Prvním z nich označuje usnesení zastupitelstva obce nebo statutárního města. Zastupitelstvo své pro může vyslovit prostou většinou hlasů všech svých členů. V usnesení o vyhlášení místního referenda musí být uvedena konkrétní otázka, označeno území, na něž se bude otázka vztahovat, dále odhad nákladů spojených s konáním a následnou realizací výsledku referenda, jakož i způsob úhrady těchto nákladů z rozpočtu obce, a vše musí být náležitě zdůvodněno. Platnosti nabývá takové usnesení dnem, kdy je zveřejněno, tedy vyvěšeno na úřední desce místního úřadu (na úřední desce obecního úřadu, jehož zastupitelstvo usnesení přijalo nebo

---

<sup>66</sup> Nejen dle z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, ale i například řízení dle z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů nebo z. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>67</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2800+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2800+jus-1)

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2270+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2270+jus-1)

na úřední desce magistrátu statutárního města a zároveň na úředních deskách všech městských částí či obvodů). Účinné je po uplynutí patnáctidenní lhůty pro vyvěšení.

Druhou formou iniciace konání referenda je návrh tzv. přípravného výboru podpořený zákonem stanoveným procentem oprávněných osob a schválený rozhodnutím místního zastupitelstva. Přípravný výbor je skupinou minimálně 3 fyzických osob oprávněných v takto navrhovaném referendu hlasovat. Speciálně je přípravný výbor vymezen pro referendum o oddělení části obce v § 21 odst. 2 zákona o obcích (zde může být členem přípravného výboru občan obce, který má trvalý pobyt v části, jež má být oddělena a jeho zástupci). Návrh musí kromě náležitostí shodných s usnesením zastupitelstva o vyhlášení referenda obsahovat také jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich data narození, místo jejich trvalého pobytu a jejich vlastnoruční podpisy. Rovněž v návrhu musí být označena osoba, kterou si členové přípravného výboru zvolili ze svých řad jako zmocněnce, který bude jednat jejich jménem. Přílohou, a součástí, návrhu je podpisová listina, která vyjadřuje splnění podmínky občanské podpory. Podporu návrhu mohou vyjádřit jen osoby oprávněné následně v referendu hlasovat, tedy občané obce či její části, statutárního města nebo jeho městské části či obvodu, o jejichž záležitosti v položené otázce půjde. V podpisové listině musí být na každém jednotlivém archu znění navrhované otázky, označení území, kde se má referendum konat, údaje o přípravném výboru (zákon předepisuje jméno, příjmení a adresu - již bude nepochybně adresa trvalého pobytu - všech členů) a upozornění na to, že kdo listinu podepíše vícekrát nebo ji podepíše, ač není osobou oprávněnou k hlasování v referendu nebo v ní uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku. Nahodil T. a Říčka T. ve svém díle poukazují na mezeru zákona vyplývající z toho, že zde není uvedena nutnost pravdivost uváděných údajů ověřovat<sup>69</sup>. Domnívám se však s ohledem na fakt, že podpisová listina je součástí návrhu na konání referenda, že domnělou mezeru plně vyplňuje ustanovení § 12 odst. 2 zákona, kde je stanovena povinnost místního úřadu posoudit návrh přípravného výboru rovněž z hlediska správnosti a úplnosti údajů. Nebot' správnými údaji jsou bezpochyby a jediné údaje pravdivé. Potřebný počet podpisů, který přípravný výbor musí v podpisové listině zajistit spolu s předepsanými osobními údaji podepsané osoby (osoba spolu se svým vlastnoručním podpisem, jímž návrh na konání referenda podpoří, musí uvést rovněž své jméno, příjmení, datum narození<sup>70</sup> a adresu trvalého pobytu), je vyjádřen následující tabulkou.

---

<sup>69</sup> Srov. NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Praha Linde, 2004, str. 36

<sup>70</sup> dřívější zákon o referendu požadoval rodné číslo



Počet obyvatel obce/části o.	Potřebné % oprávněných osob <sup>71</sup>
do 3 000	30
do 20 000	20
do 200 000	10
nad 200 000	6

Dle zákona je zakázáno shromažďovat podpisy v prostorách sídla státních orgánů či orgánů územních samosprávných celků. Zákon však v této části skutečně absentuje, když neuvádí případný postih za úkony, které jsou v rozporu s tímto ustanovením.

Vyhotovený návrh předává výbor místnímu úřadu, jehož úkolem je posoudit náležitosti návrhu, vyzvat zmocněnce výboru k odstranění případných nedostatků a bezvadný návrh<sup>72</sup> postoupit radě. Rada má fakultativně možnost se k návrhu vyjádřit a obligatorní povinnost návrh předložit k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání<sup>73</sup>. Zastupitelstvo rozhoduje usnesením. Pokud je otázka v návrhu přípustná pak má jen velmi omezený prostor pro správní uvážení, které navíc může aplikovat jedině s nímým souhlasem zmocněnce přípravného výboru. Zastupitelstvo může navrhnout, že o dané otázce rozhodne i bez vyhlášení referenda. Pokud by zmocněnec do 7dnů od písemného oznámení takového rozhodnutí nevyslovil s tímto postupem nesouhlas, pak k vyhlášení referenda nedojde<sup>74</sup>. Jinak ale o vyhlášení rozhodne vždy a zároveň stanoví den jeho konání. Den je vyhlášen na základě požadavku uvedeném v návrhu. Pokud takový den stanoven není, musí termín určit zastupitelstvo tak, aby se referendum konalo nejpozději 90. den po dni, v němž usnesení o vyhlášení bylo vyvěšeno na místní úřední desce. Zákon stanoví při určování dne konání referenda další omezující faktor pro případ referenda konaného z iniciativy zastupitelstva tak, že den konání nesmí zasahovat do funkčního období nově zvoleného zastupitelstva. A contrario, rozumějme, že referendum iniciované přípravným výborem je možná konat i v den spadající do funkčního období dalšího zastupitelstva.

Pokud o otázce uvedené v návrhu nelze místní referendum konat, zastupitelstvo vydá usnesení o tom, že ho nevyhlásí. Nevyhlásí ho ani v případě, kdy jde o později podaný návrh referenda týkajícího se stejné záležitosti, tedy v případě, že jde o obsahově stejnou otázku nebo se obsahově otázky obou či více návrhů vzájemně vylučují. Své rozhodnutí však vždy musí

<sup>71</sup> Počet oprávněných osob je počtem obyvatel předmětné obce, části obce nebo statutárního města či jeho městské části či obvodu k datu 1. 1. daného kalendářního roku, v němž byl návrh na konání místního referenda podán (NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*, Praha: Linde, 2004, str. 31)

<sup>72</sup> Fikce bezvadnosti návrhu nastává po uplynutí 30dní po podání návrhu.

<sup>73</sup> NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Linde Praha, 2004, str. 38

<sup>74</sup> „nebylo již účelné (zejména z finančních důvodů) místní referendum konat, neboť požadovaného výsledku by bylo dosaženo“ (NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Linde Praha, 2004, str. 41)

samosprávný orgán obce zveřejnit na místní úřední desce po dobu 15 dnů. Pozitivní rozhodnutí o návrhu referenda vždy paralyzuje orgány obce v možnosti rozhodovat o záležitosti, která je předmětem referenda.

Pro doplnění a následné možné zhodnocení efektivnosti tohoto institutu účasti občana na místní správě je třeba uvést právo přípravného výboru domáhat se ochrany před jednáním zastupitelstva u soudu podle soudního řádu správního<sup>75</sup>. Výbor tak může podat návrh na soudní přezkoumání nejen rozhodnutí zastupitelstva o tom, že referendum nevyhlásí (je stanovena 20 denní lhůta pro podání; počítáno od jednání zastupitelstva, kde se rozhodlo o nevyhlášení referenda), ale také nesouhlasí-li s výzvou místního úřadu k odstranění vad návrhu (lhůta pro podání je stanovena 10 denní a počíná běžet ode dne následujícího po doručení výzvy k odstranění vad návrhu přípravného výboru) nebo jestliže je místní zastupitelstvo nečinné ač by mělo rozhodnout o vyhlášení místního referenda (opět je stanovena pro podání lhůta 20 denní a počíná běžet od dne následujícího po zasedání zastupitelstva, kde se mělo o návrhu rozhodnout). Takové rozhodnutí krajského soudu je pro zastupitelstvo závazné a jde-li o nečinnost zastupitelstva či jeho rozhodnutí o nevyhlášení referenda dokonce pak nahrazuje jeho rozhodnutí ve věci.

### 3.2.6 Hlasování v referendu

Starosta (primátor) zveřejní nejpozději 15 dnů předem oznámení o době a místě konání referenda způsobem místně obvyklým. Hlasování probíhá na rozdíl od dvoudenního hlasování v komunálních či krajských volbách i ostatních volbách v ČR pouze v jednom dni. Dva dny konání je však nutné dodržet i pro hlasování o otázce referenda v případě, že je konáno společně s volbami. Osoba, která se dostaví do hlasovací místnosti, nejprve prokáže svou totožnost a oprávnění hlasovat. I na tuto skutečnost starosta (primátor) ve svém oznámení upozorňují. Osoby své oprávnění prokazují občanským průkazem, cestovním dokladem a jde-li o cizince pak povolením k pobytu. Člen okrskové komise její účast zaznačí do speciálního seznamu a předá jí hlasovací lístek spolu s obálkou. Oprávněné osoby na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva rozhodují tajným hlasem<sup>76</sup> o otázce vyjádřením souhlasného (ano) nebo nesouhlasného (ne) stanoviska. Celý značně formalizovaný průběh místního referenda (pro jednotlivé hlasovací okrsky<sup>77</sup>) zajišťují okrskové komise<sup>78</sup>, jejichž činnost organizuje a kontroluje

---

<sup>75</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

<sup>76</sup> Nutné je pro tento účel vyhradit zvláštní prostor oddělený od ostatního prostoru hlasovací místnosti a také následné umístění hlasu do neprůhledné obálky, která se vhadzuje do zapečetěné hlasovací schránky.

<sup>77</sup> V praxi se používají taková územní vymezení, která se shodují se stálými volebními okrsky.

místní komise. V obcích místní komise také vyhláší výsledky referenda, ve statutárních městech působí jako mezičlánek mezi okrskovými komisemi a komisí městskou.

Platným hlasem je jedině takový, který odpovídá všem zásadám a pravidlům hlasování. Musí být tedy učiněn oprávněnou identifikovanou osobou zapsanou ve výpisu ze seznamu oprávněných osob, případně osobou, která se prokázala hlasovacím průkazem. Hlas tato osoba provedla samostatně a tajně, tj. na místě k tomu určeném a odděleném od ostatního prostoru hlasovací místnosti a nikoli v zastoupení (pomoc osobou odlišnou od člena okrskové komise je osobě, která pro vážný zdravotní důvod není schopna se samostatně odebrat do prostoru určeného pro provedení volby či není schopna samostatně provést volbu na hlasovacím lístku nebo není s to lístek vpravit do obálky či obálku vhodit do hlasovací schránky zákonem dovolena, pokud s tím sama tato osoba vysloví souhlas). Platným hlasováním se rozumí učiněná volba mezi odpovědí ano a ne, již oprávněná osoba na hlasovacím lístku vyznačuje křížkem v okénku odpovídajícímu volbě. Takovou volbu je nutné vložit do neprůhledné komisi předané obálky a vhodit tuto do hlasovací schránky před zraky členů okrskové volební komise. Nevyznačí-li osoba žádnou volbu, zdržela se tímto hlasováním, její účast se však započítává do celkového procenta zúčastněných osob. Provedla-li osoba na hlasovacím lístku jinou úpravu, například dopsala-li dovětek ke své volbě, k této úpravě se nepřihlíží. Otázkou v praxi řešenou je hlas, na němž jsou vyznačeny křížkem volby obě. Jde o hlas neplatný, neboť není volba osoby zřejmá. Bohužel je neplatným i hlas, který je vyznačen rozdílným způsobem, než zákon stanoví (například je okénko označeno tzv. fajfkou či zakroužkováno), ačkoli je v těchto případech často skutečná vůle oprávněné osoby zřetelná. Stejně tomu tak bude v případě jiných úkonů provedených s hlasovacím lístkem, díky nimž, není provedená volba zřejmá. Z praxe lze zmínit roztrhaný lístek, na němž byla vykonána jinak patrně platná volba, která ale není čitelná. Lístek několikrát přeložený, přetržený na půl či zmačkaný jsou dalším v praxi se vyskytujícím jevem, o jehož platnosti musí okrsková komise hlasováním s konečnou platností rozhodnout. V praxi však je obecně přijímáno pravidlo, že je-li volba provedená zřejmá (čitelná a jasná) je hlas platný. Neplatným je hlasovací lístek, který je vhozen do hlasovací schránky bez obálky. Vloží-li oprávněná osoba do obálky hlasovacích lístků několik je její hlas rovněž neplatným.

Neplatné hlasovací lístky okrsková komise ze sčítání vyloučí. Sčítá pouze hlasy s jednou jasně a správným způsobem zvolenou možností a hlasovací lístky, na nichž není vyznačena volba žádná.

---

<sup>78</sup> Zejména dohlíží nad průběhem hlasování, následně sčítají hlasy a předávají potřebnou dokumentaci místní komisi a místnímu úřadu.

Domnívá-li se jedinec, jež byl oprávněn v referendu hlasovat či přípravný výbor, že hlasování neproběhlo podle zákonných regulí, může se nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování u soudu domáhat vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Kompetentním je v tomto případě správní soud dle § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.

### 3.2.7 Rozhodnutí

K platnosti rozhodnutí v referendu je nutné, aby se hlasování účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob<sup>79</sup>. Jestliže se pro danou odpověď vyslovila nadpoloviční většina těch osob, které se referenda zúčastnily a zároveň tento počet tvoří 25 % všech oprávněných osob je výsledek referenda závazný pro všechny orgány obce či statutárního města<sup>80</sup>. Objektivně tedy stačí, aby se pro daný výsledek vyslovila více než jedna čtvrtina oprávněných osob. Výjimkou z tohoto obecného pravidla je referendum o oddělení části obce, o sloučení obcí nebo o připojení obce k jiné obci. Zde je nutné, aby se vyslovila pro nadpoloviční většina všech oprávněných osob v části oddělované nebo v té obci, kde byl podán návrh na sloučení či připojení.

Výsledky hlasování se opět uveřejňují na úředních deskách místních úřadů po dobu 15dní.

V případě, že není možné rozhodnutí místního referenda provést pro jeho rozpor s právními předpisy starosta nebo primátor tuto skutečnost musí oznámit krajskému úřadu, starosta městské části Prahy Magistrátu hlavního města a primátor hlavního města ministerstvu do 30 dní od vyhlášení výsledků místního referenda.

Co se týče zastoupení témat položených otázek v místních referendech, vycházím zde z výzkumu kolektivu autorů v díle *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*<sup>81</sup>. Z počátku nejvíce probíhala místní referenda o rozdělení či sloučení obcí. Dalším poměrně častým bylo rozhodování o názvu obce. Se zařazením územního plánování do samostatné působnosti obce, však nastal rozmach i jinak zaměřených otázek místních referend, zejména právě do oblastí této nové samostatné působnosti. V problematice úložiště jaderného odpadu proběhlo rovněž nezanedbatelný počet místních referend. Tato byla iniciována jako konzultativní zastupitelstvem obce i přesto, že problematika nespadá do samostatné působnosti obce.

---

<sup>79</sup> Před novelou v roce 2008 byla nutná účast poloviny oprávněných osob. Častý výskyt neplatného rozhodnutí v referendu však inicioval snížení této hranice.

<sup>80</sup> Postihem za nerespektování závaznosti dříve byla krajní možnost rozpuštění místního zastupitelstva (zrušeno novelou zákona č. 169/2008 Sb.).

<sup>81</sup> Dostupný na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

Zastupitele tím chtěli zejména získat podporu svých občanů s ohledem na jejich možnost vyjádřit se jako účastník řízení. Dalším poměrně hojným tématem referend jsou dopravní stavby (dálnice, letiště i např. brněnské vlakové nádraží). Následný post zaujímá i tematika majetku obce či stavby větrných elektráren. Zastoupeny jsou i případy rozhodnutí o záměru potencionálního investora.

### 3.3 MÍSTNÍ VOLBY

Uplatnění principu zastupitelské demokracie na místní úrovni představuje pro mnohé členy jak odborné tak laické veřejnosti nejrelevantnější formu participace na místní správě. Je tomu tak zejména proto, myšlenka reprezentativní demokracie je stále nosnou ideou našeho ústavního zřízení vůbec a proto, že představuje stále základní formu výkonu samosprávy<sup>82</sup>. Přispívá jistě také to, že konání místních voleb je časově přesně vymezeno a až na zcela ojedinělé případy zde není dán prostor pro iniciaci tohoto institutu (možná je pouze nepřímá forma iniciace voleb předčasných na základě rozpuštění zastupitelstva).

S pravidelností hran čtverce volíme své místní zastupitele. Teda členy samosprávného orgánu jak obcí, tak krajů. V samostatné České republice vyjadřují občané svou vůli být reprezentováni určitým zástupcem do základních samosprávných celků od listopadu roku 1994 a do vyšších samosprávných celků od listopadu roku 2000. Tyto první krajské volby se konaly do 13 krajů, výjimkou bylo hlavní město Praha. Mandát členů zastupitelstva Prahy vznikl na základě zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích v roce 1998 a ke zkrácení funkčního období v souvislosti s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2000 nedošlo. Funkční období zastupitelstva hlavního města Prahy skončilo až v roce 2002. Nyní máme krajů 14.

#### 3.3.1 Právní úprava

V této podkapitole nastíním volební právo jako soubor všech právních norem, které upravují vztahy vznikající při všech jednotlivých volebních procesech nebo s nimi související, tedy volební právo v objektivní slova smyslu.

Institut voleb obecně rovněž zakotvuje Listina v čl. 21 v podobě ústavně zaručeného práva občana podílet se na správě veřejných záležitostí volbou svých zástupců (pasivní volební právo) a rovného přístupu k voleným veřejným funkcím (aktivní volební právo). Volby na místní úrovni jsou rámcově nastřeny v čl. 102 Ústavy, kde je označen samosprávný orgán obce či kraje, jehož se volby týkají a jeho funkční období. I další články těchto dvou předpisů nejvyšší právní

---

<sup>82</sup> FILIP, J., SCHELLE, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*, Zlín: ŽIVA v.o.s., 1994, str. 5-6

síly zakotvují obecné základy volebního práva pro místní volby. Například základy politického systému v čl. 5 a 6 Ústavy, čl. 8 a 100 Ústavy, které zaručují územní samosprávu, jakož i další články zaručující zákonné meze omezení práva a možnost domáhat se ho u soudních instancí. V zákoně o obcích a zákoně o krajích najdeme tento institut zakotven jako právo občana územního samosprávného celku volit a být volen do zastupitelstva. Ve zbytku se tyto dva předpisy v pro nás relevantním směru soustředí jen na kompetence zastupitelstva. Podrobnější úpravu voleb přenechávají zákonné úpravy obecního a krajského zřízení zvláštním zákonům, tedy zákonu č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a zákonu č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů. S jistými nuancemi je úprava voleb na obou územních úrovních totožná. Proto se jimi také zabývám současně, přičemž vyzdvihuji jednotlivé odlišnosti. Tato skutečnost je také důvodem proč užívám v titulku podkapitoly i v následujícím textu pojmu 'místní volby' jako zastřešujícího pojmu pro volby komunální a volby krajské. Z dalších zákonných textů vztahujících se k volbám na místní úrovni zmiňme například zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon.

Mezinárodně je právo zakotveno například v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech v čl. 25, který zmiňuje obecně právo podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo zprostředkovaně i aktivní a pasivní volební právo a s nimi spojené principy hlasování, jakož i přístup k veřejné službě. Taktéž Všeobecná deklarace lidských práv a Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod jej upravuje.

Základní pravidla pro uplatnění volebního práva občanem EU v jiném členském státě na základní územní úrovni stanovuje Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

### **3.3.2 Funkce voleb a volební principy**

Na počátku samotného výkladu je potřeba vytyčit obecně důležité skutečnosti jako jsou obecně přijímané funkce a nezbytně dodržované principy voleb.

Zatímco místní referendum ztělesňuje přímou vůli lidu rozhodnout o určité konkrétní otázce, místní volby plní funkci zejména legitimační. Svým hlasem legitimujeme daného zástupce k tomu, aby za nás rozhodoval o otázkách, jež jsou svěřeny zákonem do kompetence tělesa,

jehož je členem. „*Legitimace moci znamená její odůvodnění, ospravedlnění, určení jejího zdroje a způsobu odvození moci od tohoto zdroje.*“<sup>83</sup> Integrační funkce voleb vyjadřuje (většinovou) jednotu názoru jinak názorově dosti rozličného voličstva. Funkce kontrolní je vyjádřena principem vlády na čas. Po uplynutí volební období mají voliči možnost zhodnotit působení nynějších zastupitelů a na základně stupně spokojenosti s touto vládou zvolit zastupitele jiné či vyjádřit podporu zastupitelům totožným. Teorií jsou ale přijímány i další funkce voleb, s nimiž se můžeme seznámit v nejrůznějších odborných publikacích.

Nejširším principem, a tedy v jistém slova smyslu nadřazeným, je princip svobodné volby, neboť se „*netýká jen subjektivního volebního práva, nýbrž celého volebního systému*“.<sup>84</sup> Svobodu vyjadřuje skutečnost, že volební právo je právem osoby nikoli však její povinností. Občan se tak může zcela svobodně (prost hrozeb jakýchkoli následků) rozhodnout, zda k volbám půjde a svou vůli v nich vyjádří či se voleb nezúčastní nebo svůj hlas jakýmkoli způsobem bojkotuje. Smyslem toho principu je možnost občana svobodně si vybrat ze svobodně učiněné nabídky volebních kandidátů. A i takto učiněná volba je prosta jakýchkoli potencionálně negativních následků. Učiněná volba je předmětem svobody projevu a vztahuje se na ni právo na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů (i právo na ochranu listovního tajemství). Svoboda volby je rovněž dána možností výběru, tedy možností zvolit mezi nejméně dvěma možnostmi, ačkoli jak níže uvádím a sám zákon o volbách do obecních voleb předvídá, existují i případy kandidatury jediné volební strany (zejména malé obce).

Princip vyjadřující všeobecnost volební práva odráží obecný princip rovnosti (volební princip rovnosti zmíním posléze) vyjádřený v úvodním článku Listiny, který vyjadřuje rovnost lidí nejen v důstojnosti ale i v právech. V kontextu voleb však vyjadřuje rovnost jen určité výšece osob, jimiž jsou občané (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny). Základem je nevyučování určitých jednotlivých občanů nebo skupin občanů z možnosti voleb se účastnit, ať již aktivně či pasivně, pokud splňují obecné podmínky přístupu k výkonu volebního práva. O těchto podmínkách se konkrétně zmiňují níže v následujících podkapitolách.

Rovnost volebního práva vyjadřuje skutečnost, že význam účasti jednotlivých osob občanů na volbách je totožný. V intencích aktivního i pasivního volebního práva je pak tento princip naplňován rozličným obsahem. Z uvedeného vyplývá, že tento princip se rovněž vztahuje

---

<sup>83</sup> ŠIMÍČEK, V.: *Volby v demokracii*. Soubor přednášek, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1995, str. 9

<sup>84</sup> FILIP, J., SCHELLE, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*, Zlín: ŽIVA v.o.s., 1994, 174 s.

na obě ramena volebního práva, nikoli jak by se na první pohled zdálo pouze na právo volit. Konkrétním obsahem principu se opět zabývám níže.

Přímot volebního práva je jediným principem, který Listina ve svém článku 21 odstavci třetím nezakotvila. Ústava jej však již v jednotlivých člancích týkajících se volených zástupců přímo zmiňuje (pro téma této práce je relevantním čl. 102 odst. 1). Volič sám přímo vybírá z nabídky kandidátů. Mezi občanem a jeho rozhodnutím nestojí žádný zprostředkovatel. Tato zásada je projevuje hlavně v intencích aktivního volebního práva. Dala by se však vyložit i ve prospěch pasivního volebního práva, tak že konkrétní zastupitel může být volen i přímo, tedy nejen skrze svou volební stranu. Zde je dáno voliči na výběr, zda označí pouze zvolenou stranu či přímo vybraného kandidáta.

Princip tajnosti volby poskytuje voličům základ pro to, aby mohli učinit svou volbu skutečně svobodně. Povinnost zajistit tajnost hlasování má stát, prakticky, jak dále vysvětlím, však dopadá na voliče samotné a na členy okrskové volební komise. Na rozdíl od dob minulých se nejedná pouze o oprávnění voliče svou volbu utajit, ale zároveň jde o jeho povinnosti odebrat se při procesu vytváření svého rozhodnutí do prostor k tomu určených, v nichž je tajnost hlasu zajištěna za pomoci technických prostředků oddělujících tento prostor od ostatního prostoru volební místnosti, tak aby žádná jiná osoba než volič sám učiněnou volbu neviděla. Sekundární povinnost zajistit tajnost voleb dopadá na okrskovou volební komisi. Ta v případě, že se občan neodebere před vhozením hlasu do volební schránky do těchto vymezených prostor, mu neumožní hlasovat. Další povinností naplňující tajnost voleb je dána nutností vložit patřičně upravený volební lístek do neprůhledné úřední obálky (přičemž všechny tyto obálky jsou stejné a vydávají se voličům až ve volební místnosti) a následně tuto obálku obsahující projev vůle vhodit do zapečetěné volební schránky. Rovněž přispívá skutečnost, že volební komise je povinna na požádání občana vydat mu na jeho žádost nové volební lístky a rovněž povinnost komise před započítáním sčítání hlasů všechny volební obálky smísit.

### **3.3.3 Právo volit**

Aktivní volební právo je jedním z ramen volebního práva. Právo volit je pro místní volby vymezeno všeobecně a každá osoba, která naplňuje podmínky takového vymezení (jak pozitivní tak negativní), se může rozhodování o volbě zastupitelů účastnit. Oprávnění mají osoby, které jsou občany ČR, aspoň druhý den voleb dosáhli 18 let a jsou přihlášení k trvalému pobytu v obci (občané obce), která musí v případě voleb do kraje náležet do územního obvodu daného kraje (občané kraje). U voleb do zastupitelstev obcí jsou legitimními i osoby cizí státní příslušnosti,



kterým to přiznává mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (obecně právo volit v komunálních volbách náleží všem občanům EU). Je nerozhodné jakým způsobem osoba první podmínku - státní občanství nabyla a rovněž není relevantní existence dvojího či vícero občanství. Při posuzování věkové podmínky je irrelevantní zletilost, neboť tu mohou získat i osoby starší 16 ti let, které s přivolením soudu uzavřely manželství. Osoby, které takto předčasně zletilosti nabyly, nemají volební právo.

Negativně je právo volit vymezeno v případech, kdy je osoba zbavena způsobilosti k právním úkonům, je omezena na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či z důvodu ochrany zdraví lidu. Taktéž je omezena osoba při výkonu základní nebo náhradní vojenské služby, v případě krajských voleb vyžaduje-li to bezpečnost státu a u komunálních voleb vyžaduje-li to plnění povinností takové služby nebo je-li voják z povolání v zahraničí.

Osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům mají volební právo (Listina neumožňuje jim toto právo odejmout), avšak nemohou jej vykonávat. Zákony o volbách však ve své dikci nezmiňují situaci, kdy je osoba pouze omezena na způsobilosti k právním úkonům. V takovém případě bude jistě zcela nezbytné posuzovat v jakých úkonech konkrétně je osoba omezena. Nastane-li však případ, kdy omezení způsobilosti jednat se bude vztahovat také právě na vykonání volby zastupitele, je třeba přikročit k rozšiřujícímu výkladu ustanovení § 4 odst. 2 písm. b). Z poznámky pod čarou (ta však není součástí závazného obsahu zákona) je patrný odkaz na § 10 a 855 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje ustanovení jak o zbavení způsobilosti k právním úkonům tak o jejím omezení.

Na rozdíl od předchozí právní úprava z roku 1994 (zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích) nová dikce zákona již neodebírá možnost vykonat své volební právo osobám zadrženým a osobám ve výkonu vazby.

Hovoříme-li o zdraví lidu, je třeba zmínit situace, kdy může být pro jeho ochranu omezena něčí svoboda. Jde o případy, kdy existuje odůvodněná obava z nákazy přenositelným onemocněním, které může také vyústit až ve vznik epidemie. Osoba nakažená přenosnou chorobou je tak povinna na základě pokynu lékaře podrobit se karanténě či jiným omezujícím opatřením jako je například maximální omezení styku s dalšími osobami (zejména v zaměstnání, škole, ve veřejné dopravě, pohybu v prostorách jako je nákupní středisko či restaurace) a léčení nebo desinfekčním či jiným opatřením proti šíření nákazy.

Své rovné oprávnění uskutečňují voliči tajným hlasem přímo, přičemž mají stejná práva a povinnosti. Účastní se voleb za stejných podmínek, mají stejný počet hlasů (počet hlasů se

shoduje s počtem volených zastupitelů) a hlas každého má stejnou váhu (tento závěr však v souvislosti s výsledky voleb neplatí absolutně). Konkrétní projev rovnosti volebního práva se kromě nyní uvedeného projevuje také v tom, že každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu voličů, což znamená, že každý občan může volit jen členy jednoho zastupitelstva v příslušné obci.

### 3.3.4 Právo být volen

Pasivní volební právo svědčí rovným způsobem oprávněným voličům, kteří nejsou zbaveni způsobilosti k právním úkonům nebo ve výkonu trestu odnětí svobody. V negativním vymezení je tak patrná menší restrikce osobního substrátu v pasivním volebním právu než v aktivním volebním právu. Voleni tak mohou být i osoby, které jsou momentálně omezeny na osobní svobodě z důvodu ochrany zdraví lidu nebo ti, kdo vykonávají vojenskou službu. Vyloučeny jsou však dále osoby, které vykonávají funkci při úřadu daného územně samosprávného celku nebo úřadu vyššího (či nižšího) územního celku, a u obce rovněž na pověřeném obecním úřadě nebo finančním úřadě, pokud vzniká tato funkce jmenováním starostou, primátorem, hejtmanem nebo radou. Co se týče základního samosprávného celku, jde jen o osoby, které se přímo podílejí na výkonu státní správy, zatímco u krajů se může jednat i o výkon samosprávy, pokud se působnost orgánu, v jehož rámci je osoba zařazena, týká alespoň částečně území kraje. U voleb do krajů přistupuje ještě inkompatibilita s funkcí na ministerstvu, na jiném ústředním orgánu státní správy nebo dalších orgánech státní správy s celostátní působností, pokud je obsazována na základě volby, jmenování nebo ustavování a inkompatibilita s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené či založené krajem nebo právnické osoby, jíž se kraj majetkově účastní. Posty, pro které platí podmínka inkompatibility s funkcí člena zastupitelstva, samy o sobě nejsou důvodem nemožnosti kandidovat či být následně také zvolen, pro platnost volby je však nutné, aby se kandidát daného postu před přijetím slibu vzdal.

Zmíněný princip rovnosti se v kontextu pasivního volebního práva konkrétně vyznačuje tím, že každá osoba (kandidát) smí být zapsán pouze na jedné kandidátní listině pro totéž zastupitelstvo. Dále spočívá ve skutečnosti, že veškeré kandidátní listiny musí být stejné, tedy nejen na papíře stejné velikosti, barvy a jakosti, ale musejí vykazovat i shodné formální uspořádání zápisu kandidátů na takovéto listině. Nejde však o rovnost počtu hlasů nutně dosažených pro získání mandátu, neboť takovýto závěr by popíral princip poměrného zastoupení, který je pro místní volby vlastní.

Volební stranou může být pro volby do zastupitelstva obcí politická strana, politické hnutí či jejich koalice, jakož i nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, zatímco do zastupitelstva krajů pouze politická strana, hnutí či jejich koalice. Přičemž platí, že podává-li politická strana a politické hnutí kandidátní listinu samostatně, nemůže již být pro volby do téhož zastupitelstva součástí jiné volební strany (koalice či sdružení). Rovněž, jak již bylo výše zmíněno, jeden kandidát se může ucházet o členství v jednom zastupitelstvu pouze na jedné kandidátní listině.

Sdružovat se v politických stranách či hnutích je občanským politickým právem zakotveným v Listině v čl. 20 odst. 2 a dále rozvedeným v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Jak strany tak hnutí (dále jen strany) jsou právnickými osobami, které nepodléhají povolovacímu režimu, nýbrž pouze registraci. Členem strany registrované v České republice může být občan ČR starší 18 let. Členství v jedné straně vytváří překážku členství v jiné straně. Jejich existence a činnost musí splňovat základní demokratické principy, zejména nesmějí užívat násilí, ohrožovat mravnost, veřejný pořádek či práva a svobody občanů. Strany mohou být však i proti vůli zakladatelů či členů rozpuštěny rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, jehož rozhodnutí může být přezkoumáno soudem Ústavním. Návrh na registraci podává přípravný výbor spolu se stanovami a podpisovými listinami, které musí zachycovat podporu vzniku strany nejméně jednoho tisíce občanů ČR. S ohledem na rozsah této práce zde bohužel není prostor obsáhleji pojednávat o této tematice.

Volební strany se snaží voliče zaujmout náplní svého volebního programu. Pro tento účel pořádají volební kampaně. Volební agitace či propagace nesmějí být prováděny ve dny hlasování do voleb v objektech, v nichž se volby konají a rovněž v jejich okolí. 3 dny přede dnem počátku konání voleb nesmí být zveřejňovány výsledky žádných předvolebních či volebních výzkumů, neboť tyto mohou ovlivňovat rozhodnutí voliče i počínání volební strany, což je v blízkém časovém sledu před konáním samotného hlasování nevídané s ohledem na zajištění skutečně svobodně učiněné volby a rovnosti všech kandidátů.

### **3.3.5 Konání a průběh voleb**

Jak komunální tak krajské volby vyhláší prezident republiky minimálně 90 dní před jejich konáním ve Sbírce zákonů. Dnem vyhlášení je den, kdy je příslušná částka sbírky rozeslána. Samotné volby se konají nejdříve 30 dní před koncem volebního období a nejpozději poslední den, tedy den kdy končí funkční období nynějších zastupitelů.

Rovněž je nutné minimálně 15 dní před konáním voleb toto uveřejnit. Zde oba volební zákony již tak přísně nelpí na pravidlu uveřejnění takové události na úřední desce, ale spokojí se s uveřejněním 'místně obvyklým', čímž například může být jak vyhlášení v místním periodickém oběžníku tak i v místním rozhlase. Takové vyhlášení je pro oba druhy místních voleb v kompetenci starosty obce a má totožné náležitosti jako vyhlášení referenda viz výše. Pokyn k vlastnímu zahájení hlasování dává předseda okrskové volební komise s ohledem na fakt, zda jsou splněny veškeré podmínky pro řádný průběh voleb.

Samotné volby probíhají dle zákona ve všech územních celcích shodně ve dvou dnech, jimiž je pátek a sobota. První den hlasování začíná ve 14 hodin a končí ve 22 hodin. Druhý den voliči mohou hlasovat od 8. hodiny ranní do 14. hodiny odpolední. Dodatečné, opakované či nové volby nebo opakované hlasování v případě komunálních voleb probíhá v jednom dni. V případě, že volili do zastupitelstva obce již všichni voliči zapsaní v seznamu voličů, předseda okrskové volební komise může ukončit hlasování předčasně (to ale neplatí v případě, že volby probíhají současně s volbami do Parlamentu ČR nebo s volbami do krajských zastupitelstev). Využíván je tento postup zejména v malých obcích, kde doznává značné hospodárnosti vynaložených prostředků na průběh voleb. Bylo by dosti neúčelné, kdyby volební okrsková komise musela držet volební místnost stále otevřenu, ač by bylo postaveno na jisto, že již žádný volič objektivně nemůže přijít.

Do obcí vybíráme 5-55 zastupitelů a do kraje 45-65 zastupitelů, v závislosti na velikosti územního obvodu a počtu občanů územního celku, podle zásad poměrného zastoupení.

Na rozdíl od výkonu přímé demokracie není nutné dosahovat jakéhokoli limitu účasti oprávněných voličů.

Volič, který se dostaví do volební místnosti, předloží průkaz totožnosti volební komisi, ta si jeho účast poznačí ve výpisu ze seznamu voličů a předá mu úřední obálku, do níž se následně vkládá hlas. Není-li volič zapsán v seznamu, musí se prokázat voličským průkazem, na jehož základě volební komise doplní voliče do výpisu ze seznamu voličů. Volič se odebere do prostoru zaručujícího tajnost volby, kde osobně upraví lístek v případě komunálních voleb tak, že označí jednu stranu, nebo vybere různé kandidáty v maximálním počtu rovnajícím se počtu volených členů zastupitelstva nebo oba postupy zkombinuje (volné kandidátní listiny)<sup>85</sup> a v případě

---

<sup>85</sup> Někdy se hovoří o tzv. panašování, to je však výraz používaný velmi nepřesně, neboť skutečné panašování probíhá tak že voliči mohou i volně do volebních lístků dopisovat osoby, které na nich nejsou označeny jako

krajských voleb tak, že vybere jednu volební stranu, v jejímž rámci může rovněž přidělit preferenční hlasy jednotlivým kandidátům, avšak v maximálním počtu 4 preferencí (vázané kandidátní listiny). Následně volič hlasuje tak, že vhodí patřičně upravený hlasovací lístek v úřední obálce před zraky členů volební komise do hlasovací schránky. Občan tak v této formě participace může uplatnit poměrně širokou míru uvážení na rozdíl od místního referenda, kde volí pouze ze dvou možností (ano/ne). Avšak s ohledem na existenci omezující klauzule je běžnou situace, kdy mandát člena zastupitele nezíská osoba, která mezi všemi kandidáty získala největší počet hlasů, právě proto, že je zapsána v kandidátní listině, jenž stanovenou uzavírací podmínku 5 % hlasů nesplnila. V tomto ohledu dochází k stírání objektivitě volby jedince ku prospěchu volby skupiny (volební strany).

Posuzování platnosti hlasu je v intencích zákonů o volbách svěřeno opět s konečnou platností okrskové komisi. Je-li v úřední obálce vloženo více hlasovacích lístků do téhož zastupitelstva nebo není-li lístek v úřední obálce, je hlas stejně jako v případě místního referenda neplatným. Oproti místnímu referendu je však neplatným i hlas přetržený a to i v případě, kdy je provedená volba jinak zřetelná. Jakékoli přeložení či drobnější poškození lístku však platnosti nebrání, pokud je i tak provedená volba patrná. Hlas pro obecní zastupitele je neplatný, není-li na něm učiněna volba žádná, je-li na něm označeno více než jedna volební strana nebo více kandidátů než odpovídá celkovému počtu volených zastupitelů do daného zastupitelstva, přičemž následné vzdání se kandidatury nebo její odvolání není pro platnost hlasu relevantní. Tyto naposledy uvedené podmínky platnosti neplatí s ohledem na zákonem stanovený způsob hlasování v krajských volbách.

Co se týče preferenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty tak se v případě komunálních voleb k těmto nepřihlíží v případě, že je označena volbou i volební strana, v jejímž rámci jsou preferenční hlasy uděleny. V případě krajských voleb se nepřihlíží k více než čtyřem preferencím provedeným v rámci jedné volební strany. Díky takovému počtu preferencí se přiřkne prospěch celé politické straně, hnutí či koalici.

Na hladký průběh voleb dohlíží volební komise. Na pořádek ve volební místnosti a v jejím okolí pak zejména předseda komise, jehož kompetence v jeho nepřítomnosti přecházejí na místopředsedu volební komise. Jejich pokyny jsou v tomto směru závazné pro všechny osoby nacházející se ve volební místnosti, potažmo i budově, v níž se volby konají, a jejím okolí.

### 3.3.6 Výsledky voleb

Před samotným ukončením hlasování je nutné umožnit osobě zdržující se ve volební místnosti nebo před ní volit. Okamžikem, kdy je prohlášením předsedy okrskové volební komise ukončeno hlasování, nastává sčítání odevzdaných hlasů okrskovou volební komisí. Zákon přesně stanoví postup při tomto sčítání pro zajištění maximální možné přesnosti a objektivity výsledků voleb. Komise nejprve před samotným rozpečetěním volební schránky musí zajistit nepoužité volební materiály, jako jsou volební lístky či úřední obálky. Byla-li použita přenosná volební schránka za účelem umožnění hlasování osobně zdravotně indisponované je třeba její obsah smísit s obsahem hlavní volební schránky. V rámci samotného sčítá komise po případném vyřazení obálek, jež nejsou obálkami úředními a hlasovacích lístků, které nejsou vloženy v obálkách (jsou neplatnými) komise zjistí počet obálek. Následně vyjímá jednotlivé hlasovací lístky z obálek a vyřídí lístky platné a neplatné. Poté hodnotí platnost samotného hlasu. Komise sečte počet odevzdaných platných hlasů pro jednotlivé volební strany a pro jednotlivé preferované kandidáty. O veškerých výsledných součtech pořizuje komise zápis, který následně předává Českému statistickému úřadu (zřízené pracoviště v sídle pověřeného obecního úřadu), jehož úkolem je přerozdělit mandáty mezi jednotlivé volební strany a posléze i mezi jednotlivé kandidáty.

Principiálně shodně s volbami do Parlamentu ČR musí volební strana (potažmo daná kandidátní listina) získat alespoň 5 % platných hlasů zúčastněných voličů, aby mohla své představitele do voleného orgánu delegovat (tzv. uzavírací klauzule). Nesplní-li tuto klauzuli alespoň 2 kandidátní listiny u voleb do zastupitelstva obce, klauzule se snižuje postupně vždy o 1 %, do doby než nejméně 2 kandidátní soupisy takového stropu dosáhnou. Další stanovenou podmínkou je, že bude tímto postupem obsazena alespoň nadpoloviční většina mandátů nebo bude počet zastupitelů alespoň vyšší než 5 (minimální počet zastupitelů). V opačném případě dochází opět ke snižování uzavírací klauzule vždy o další jedno celé procento až do okamžiku dosažení této druhé podmínky. Byla-li v obci podána jen jediná kandidátní listina, k uzavírací klauzuli se vůbec nepřihlíží. U krajských voleb takový postup neplatí.

Konkrétní zjišťování počtu hlasů pro danou volební stranu či konkrétního kandidáta je postup poměrně složitý, zejména pak v případě voleb komunálních. Volební mandáty jsou přiděleny volebním stranám, které splnily podmínku klauzule na a na základě d'Hondtovy

metody (systém volebního dělitele)<sup>86</sup> a následně členům takových volebních stran, podle poměru hlasů odevzdaných v jejich prospěch či podle pořadí, v jakém jsou na kandidátní listině zapsaní.

Výsledky voleb pro konkrétní obec vyhláší a uveřejní na své úřední desce pověřený obecní úřad (tzv. registrační úřad). Ten zároveň zajistí vyvěšení výsledků na úřední desce obce, pro niž byl předmětným výkonem pověřen. Výsledky pro konkrétní kraj vyhláší krajský úřad na své úřední desce. Vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků jak komunálních voleb, tak voleb krajských spadá do kompetence Státní volební komise.

### 3.4 PETICE

Institut petice prošel řadou spíše praktických – výkladových proměn, přestože legální úprava zůstávala takřka stále stejná. „*Obecná ústavní formulace „právo petiční přísluší každému“ se však v praxi vykládala zúžujícím způsobem tak, že jde o petici panovníkovi nebo některému sboru zákonodárnému (v době Rakousko - Uhersko), resp. Parlamentu (po ústavě 1920). Ústava z r. 1948 (§ 23) sice přesněji stanovila, že každý má právo předkládat petice kterémukoli veřejnému orgánu, ale vzhledem k panujícím politickým poměrům však šlo již o právo jenom iluzorní.*“<sup>87</sup>

Definičně jde o písemná podání, která mají charakter žádosti, návrhu nebo stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Právo je obecně legálně ukotveno v čl. 18 Listiny. Podrobnější úprava je svěřena zákonu č. 85/1990 Sb., o právu petičním ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon). Takové právo je přiznáno každému samostatně nebo společně s jinými osobami. Zákon také toto oprávnění přiznává právnickým osobám, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti. Listina však ve svém čl. 44 stanoví určité osobní omezení tohoto institutu u příslušníků bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. „*Důvodem tohoto omezení jsou zejména zvláštní požadavky na zachování disciplíny.*“<sup>88</sup> Jednotlivec či skupina osob nebo osoby právnické se mohou obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy. Ačkoli formulace zákonné úpravy hovoří jen o státních orgánech, míní tím dle definičního § 8 i orgány územních samospráv, jakož i další právnické osoby, kterým byl svěřen výkon státní správy. Povinnost petici přijmout a vyřídit se tedy nevztahuje na fyzické osoby, jimž byl takový výkon svěřen.

Podmínkou, která z institutu vyplývá, je, že je taková žádost podepsána více osobami. „*Jejich počet zákon nespécifikuje, z povahy však plyne, že aby šlo o petici, podpisy musí být nejméně dva, v praxi*

---

<sup>86</sup> U kraje je metoda modifikována – první dělitelem je číslo 1,42.

<sup>87</sup> HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání., Praha: C. H. Beck, 1998, str. 348

<sup>88</sup> HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 350

však budou přicházet v úvahu zpravidla petice s počtem podpisů podstatně větším.<sup>89</sup> Podporu pro petici je možné získávat jakýmkoli způsobem neodporujícím zákonu, i vystavením na veřejně přístupném místě. Omezujícím opatřením, které zákon zavádí je, že shromažďování podpisů nesmí omezit provoz motorových ani jiných vozidel ani rušit veřejný pořádek. Shromažďovat podpisy na veřejně přístupném místě může pouze osoba, která dosáhla minimálně 16 let. Pro získávání podpisů, jakož i pro podání petice a jednání s příslušným orgánem mohou občané ustavit petiční výbor. Petiční výbor není právnickou osobou, přesto jak vyvodil ve svém nálezu Ústavní soud je díky své procesní způsobilosti oprávněn „ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, tedy nejen ke těm úkonům, jež přímo zakotvuje zákon o místním referendu, ale i ke případnému podání ústavní stížnosti, má-li za to, že v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody“<sup>90</sup>. Je nutné, aby byla ze středu jeho členů určena osoba, minimálně v den podání petice starší 18 let, která bude zástupcem výboru. P. Pomahač z této skutečnosti analogicky dovozuje, že je-li petice podávána jednotlivcem, platí tento věkový požadavek i na tuto osobu<sup>91</sup>.

Podpisové archy musí obsahovat buď přímo vlastní text petice, nebo musí být označeny tak, aby bylo zřejmé, k jaké petici se osoba podepisuje. Dále na něm musí být identifikována osoba, která petici sestavila nebo osoba, která je oprávněna zastupovat ostatní členy petičního výboru. Podpis se považuje za platný, pokud je spolu s ním uvedeno jméno, příjmení a bydliště občana, který jím petici podpořil.

Stanovit podrobná pravidla pro přijímání a vyřizování petic či stížností je v kompetenci rady obce či kraje.<sup>92</sup> Obecně je však orgán, jemuž je petice adresována, povinen ji přijmout i přesto, že nepatří do jeho působnosti. S nedostatkem kompetence se vypořádá postoupením takové petice příslušnému orgánu do 5 dnů od jejího podání a vyrozumí o tom podatele. Následně příslušný orgán posoudí petici obsahově (zejména zda nezasahuje do nezávislosti soudů nebo zda neporušuje ústavu či zákony<sup>93</sup>) a do 30 dnů odpoví tomu, kdo ji podal, nebo zástupci petičního výboru. Shledá-li příslušný orgán, že petice je zcela nebo zčásti odůvodněná je jeho povinností zajistit nápravu. Součástí zmíněné odpovědi je stanovisko příslušného orgánu, jakož i

---

<sup>89</sup> PRŮCHA, P., POMAHAČ, R.: *Lexikon - správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 316

<sup>90</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2800+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2800+jus-1)

<sup>91</sup> Tamtéž

<sup>92</sup> § 102 odst. 2 písm. n) obecního zřízení; § 59 odst. 1 písm. h) krajského zřízení

<sup>93</sup> Takové petice jsou nepřijatelné dle čl. 18 odst. 3 Listiny.



způsob vyřízení petice. Dnem doručení odpovědi je petice vyřízena a byl-li ustanoven petiční výbor, končí tím jeho působnost.<sup>94</sup>

Opětovné podání obsahově shodné petice není nikterak vyloučeno, ani časově omezeno.

*„V některých případech je předložení petice se stanoveným počtem podpisů hmotněprávní podmínkou určitého práva. Peticí nebo podobným dokladem se prokazuje, že zamýšlené jednání má v požadované míře veřejnou podporu.“* Tak například je jí třeba k přijetí kandidátní listiny nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí<sup>95</sup> nebo k registraci nové politické strany či hnutí<sup>96</sup> nebo i nové církve<sup>97</sup>.<sup>98</sup>

Srovnáním zjistíme, že jde o institut velmi podobný návrhu na konání místního referenda.

### **3.5 DALŠÍ OPRAVNĚNÍ OSOB VŮČI SAMOSPRÁVNÝM ÚZEMNÍM CELKŮM**

Další práva jednotlivců vůči krajům a obcím vymezují zákon o obcích a zákon o krajích. Opět jsou instituty takřka, až na drobné nuance, shodně upraveny pro oba stupně územních samosprávných celků. I tato oprávnění až na jedinou výjimku (viz níže) opět vyplývají z určitého vztahu k danému území.

#### **3.5.1 Právo účastnit se zasedání zastupitelstva**

Možnost být přítomen na zasedání tohoto orgánu obce vyplývá ze zásady veřejnosti jednání zastupitelů stanovené v § 93 odst. 2 zákona o obcích a § 42 odst. 1 zákona o krajích. Právo účasti na takovémto zasedání je právem široké lidové veřejnosti a neváže se na žádné osobní specifické požadavky.

Naproti tomu další práva spojená s účastí na zasedání zastupitelstva samosprávné územní korporace svědčí již jen občanovi obce a vlastníkovvi nemovitosti v daném územním obvodu za podmínky jejich plnoletosti, jakož i plnoletému cizímu státnímu příslušníkovi, který je hlášen k trvalému pobytu v předmětném územním celku, a toto jeho právo zakotvuje mezinárodní

---

<sup>94</sup> PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R.: *Lexikon - správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 316

<sup>95</sup> § 21 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

<sup>96</sup> § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>97</sup> § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>98</sup> HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 350-351

smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Taková oprávnění jsou zakotvena v § 16 odst. 2 písm. c) a následujících obecního zřízení a § 12 odst. 2 písm. b) a následujících krajského zřízení.

Účast veřejnosti ani oprávněných osob na zasedání jiného orgánu obce není zákonem stanovena.

### 3.5.2 Právo vyjadřovat se

Jde zejména o právo vyjádřit své stanovisko k projednávané věci na zasedání zastupitelstva. Oprávněná osoba se může vyjadřovat ke všem projednávaným záležitostem včetně jednání o programu zasedání, avšak jak dovodil Nejvyšší správní soud<sup>99</sup>, není nadána právem předkládat v rámci takového vyjádření návrh na zařazení bodu programu, neboť toto právo náleží jedině zastupitelstvu, radě nebo výborům a pak ani jeho právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti stanovené v § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích (§ 12 odst. 2 písm. d) krajského zřízení) neznamená, že jeho věc nutně musí být zařazena na program jednání zastupitelstva, neboť k takovému rozhodnutí je příslušné pouze samo zastupitelstvo. Vrcholná soudní správní instituce zdůraznila, že „*Podstatou uplatnění práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je, že občan může vyjadřovat svá stanoviska ke všem projednávaným věcem, tedy i k návrhu programu před jeho schválením, nicméně jeho vyjádření musí mít věcnou souvztažnost k aktuálně projednávaným bodům programu zasedání*“. Přičemž rovněž odkázal na své dřívější rozhodnutí<sup>100</sup>, v němž judikoval, že „*Žádá-li stěžovatel, aby mu bylo umožněno podat návrh na zařazení určitého bodu do programu probíhajícího zasedání zastupitelstva, dovolává se práva, které nelze dovodit z žádného zákonného ustanovení obecního zřízení*.“ A že na projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem zásadně není právní nárok.

Vyjadřovat se mohou oprávněné osoby i k návrhu rozpočtu či závěrečnému účtu za uplynulý rok.

### 3.5.3 Právo nahlížet a vypisovat

Do určitých dokumentů oprávnění mohou i nahlížet. Jde o návrh rozpočtu obce či kraje a jejich závěrečný účet, stejně tak do usnesení z jednání zastupitelstva (či do jeho zápisů), rady,

---

<sup>99</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 3 Aps 1/2008 – 151, dostupný na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=16751&mark=>

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006 – 76, dostupný na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=11733&mark=>

výborů zastupitelstva či komisí rady a pořizovat si z nich výpisy. V případě krajského zřízení je stanoveno i právo nahlédnout do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok.

### 3.5.4 Právo požadovat projednání

Dále oprávněné osoby mohou požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem. Zákon stanoví mezní lhůtu<sup>101</sup> pro projednání takové záležitosti, je-li žádost podpořena (získáním jejich podpisu) nejméně 0,5 % občanů obce nebo 1 000 občany kraje. Zákonodárce zde patrně neúmyslně z takového nutného počtu vyloučil osoby, kterým rovněž předmětné oprávnění přísluší. Jde o logický nonsens, když stanoví, že právo požadovat projednání problematiky samostatné působnosti náleží i vlastníkovu nemovitosti či cizímu státnímu příslušníkovi<sup>102</sup>, ačkoli jeho podpora takové žádosti osoby jiné nemá žádnou váhu. Dochází tak k narušení principu rovnosti, který zákon sám v oblasti zmiňovaných oprávnění předpokládá. Nejvyšší správní soudu dovodil, že „*Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva obce. Povinnost projednat navrhovanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce (věta za středníkem). Nejedná-li se o tento případ, neodpovídá právu 'požadovat projednání určité záležitosti' povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.*“<sup>103</sup>

### 3.5.5 Právo podávat návrhy, připomínky a jiné podněty

Podané návrhy, připomínky a podněty orgány územních samosprávných celků vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva do 90 dnů. Tato ustanovení neplatí pro přijímání a vyřizování peticí dle zákona o právu petičním. Jde o instituty naprosto odlišné, neboť výkon práva petičního je ústavně zaručeným oprávněním, jenž vyjadřuje veřejný či jiný společný zájem určité skupiny osob a orgány územních samosprávných celků taková podání vyřizují v rámci své přenesené působnosti. Naproti tomu podání dle zákona o obcích či krajích vyjadřují zájmy soukromé, zejména zájmy jednotlivce, a jsou vyřizována v samostatné působnosti.

---

<sup>101</sup> Maximální lhůta pro projednání je nastavena shodně pro kraj i obec na 60 dnů a u projednání zastupitelstvem na 90 dnů.

<sup>102</sup> Za splnění podmínek uvedených výše.

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006 – 76, dostupný na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=11733&mark=>

### 3.6 ÚČAST OSOB NA ROZHODOVÁNÍ O USPOŘÁDÁNÍ ÚZEMÍ

Níže zmiňované participační aktivity oprávněných osob vycházejí zejména ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon).

Zasahovat do takových procesů mohou jednotlivci jako účastníci řízení, tedy osoby, jichž se výsledek procesu přímo dotkne. Okruh účastníků řízení vždy stanoví buď speciální právní předpis (například výše zmíněný stavební zákon) nebo správní řád. Ačkoli takováto forma participace opět vyjadřuje spíše zájmy jednotlivců, zájmy soukromé, a využívat je může jen poměrně dosti úzký okruh oprávněných osob, i širší veřejnost se může poměrně snadno do níže zmiňovaných procesů rozhodování o uspořádání daného území 'začlenit'. A to ať již samostatně nebo prostřednictvím veřejného zástupce či občanského sdružení, které následně v řízení zastupuje zájmy širšího lidového hlasu.

V rámci veřejného projednání při pořizování zásad územního rozvoje nebo konceptu územního plánu může každý podávat připomínky k návrhu těchto zásad a zástupce veřejnosti k němu může uplatnit námitky. Při pořizování územního plánu může jednotlivec (občan obce nebo vlastník nemovitosti na území obce) využít i svého oprávnění takové pořízení iniciovat. Připomínky k návrhu plánu pak opět může vznášet každý, naproti tomu oprávnění podávat připomínky je zde rozšířeno oproti výše uvedenému zástupci veřejnosti i na vlastníka nemovitosti. Rovněž při projednávání regulačního plánu lze namítat či připomínat.

V intencích řízení, jehož výsledek je územním rozhodnutím se mohou kromě účastníků řízení (žadatel, vlastník pozemku či stavby, vlastník sousedního pozemku či stavby, občanská sdružení), kteří vznáší své námitky, zapojit i další osoby svými připomínkami. Co se týče řízení o povolení stavby, účastníci jsou shodní, navíc je zmíněno i společenství vlastníků bytových jednotek, avšak připomínky není možné podávat. Podmínkou účasti občanského sdružení je, že takové občanské sdružení je založeno právě k takovému účelu.

## 4 Mezinárodní a evropské souvislosti

Česká republika je členem Organizace společnosti národů, ve své předchozí Československé formě byla již u jejího samotného zrodu. Rovněž se po rozpadu Československé republiky, která byla členem od roku 1991, dne 30. 6. 1993 přičlenila k mezivládní organizaci Rada Evropy. K Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj jsme přistoupily v roce 1995. Dne 1. 5. 2004 jsme se staly členem nadnárodní organizace Evropské unie. Krom těchto členství upravuje naše země své vztahy s řadou dalších států v podobě jednotlivých mezinárodních smluv. V této části se zaměřuji obecně na participaci a její některé jednotlivé instituty spjaté s místní správou upravené v souvislosti s těmito organizacemi.

### 4.1 OSN

Přestože jde o organizaci prvořadně se soustředící na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a ochranu lidských práv prostých jakékoli formy diskriminace, upravuje i oblasti jiných společných cílů, v nichž spatřuje určitou návaznost na své základní poslání. Právo podílet se na správě věcí veřejných v mezinárodním kontextu upravuje čl. 25 písmeno a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>104</sup> (přijatý na půdě OSN), kde je zakotveno v podobě přímé i nepřímé demokracie. Zdůrazněna je rovnost přístupu k podílu na správě věcí veřejných a důvodnost případného omezení takového přístupu.

### 4.2 Rada Evropy

Rada Evropy se problematikou zabývá podrobněji. Zaměřuje se detailně i na pro nás relevantní územní samosprávu. V roce 1957 byla zřízena Stálá konference místních samospráv Evropy a rok po našem přistoupení byl ustaven Kongres místních a regionálních samospráv Evropy. Posléze zmíněný poradní orgán Rady Evropy pomáhá členským státům budovat efektivní systém místní a regionální správy. Prostřednictvím tohoto orgánu státy využívají znalostí a zkušeností států, kde je systém samosprávy lépe propracovaný.<sup>105</sup>

Evropská charta místní samosprávy<sup>106</sup> se již ve své preambuli zmiňuje o právu podílet se na vedení veřejných záležitostí jako základním demokratickým principu, jež nutně uznávají

---

<sup>104</sup> Vyhlášený Ministrem zahraničních věcí pod číslem 120/1976 Sb.

<sup>105</sup> KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 29

<sup>106</sup> V ČR vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

všichni členové Rady Evropy. Jmenovitě pak přímé rozhodování občanů předpokládá v případě změny správních území jednotlivých samosprávných jednotek<sup>107</sup>. V prvních člancích vyslovuje nutnost legálního zakotvení místní samosprávy a vymezuje pojem a rozsah místní samosprávy. Místní samosprávu definuje jako právo a schopnost místního společenství spravovat část věcí veřejných. Při stanovování rozsahu plně využívá principu subsidiarity, když svěřuje odpovědnost orgánům, které jsou občanům nejbližší a jinému centrálnímu tělesu jen v případě, že to vyžaduje daný úkol z hlediska rozsahu, efektivnosti či hospodárnosti. Dále se charta věnuje ochraně místních hranic, správnímu dozoru nad touto oblastí, finančním zdrojům územních samospráv, zakotvuje rovněž soudní ochranu a právo obcí na sdružování. Česká republika však učinila jisté výhrady proti článkům, jimiž nechce být vázána<sup>108</sup>, zejména s ohledy na odlišnou vnitrostátní právní úpravu či její úplnou absenci.

Velice inspirativními ač nezávaznými<sup>109</sup> dokumenty pro tuto oblast se jeví také řada doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, při jejichž specifikaci se opírám o dílo S. Kadečky a ve zbytku se snažím o překlad originálních textů (R (2001) 19 on participation of citizens in local public life), jež bohužel nejsou v plném českém překladu dostupné. Doporučení týkající se dozoru nad úkony místních samospráv z 18. 9. 1998 zdůrazňuje úlohu dohledu vykonávaného občany prostřednictvím užití nástrojů přímé demokracie tam, kde je to vhodné. Významným je Doporučení o účasti občanů na místním veřejném životě, které bylo přijato Výborem ministrů 6. 12. 2001. Preambule hodnotí účast občanů jako základní východisko demokracie, zdůrazňuje nezbytnost angažovanosti občana na politickém životě a potřebu podpory aktivit občana ze strany místních orgánů, přičemž za nejvhodnější prostor pro účast občana s ohledem na princip subsidiarity považuje místní úroveň. Zde vytyčím podrobněji některá jednotlivá doporučení členským státům:

- zaručit občanům přístup k informacím o záležitostech zájmu jejich místního společenství a zaručit jejich právo vyjádřit se k hlavním rozhodnutím majícím vliv na budoucnost takového společenství,
- co nejvíce zprůhlednit činnosti místních orgánů, zejména zaručit veřejnost rozhodovacích procesů a uveřejnit odpovídající informace o místních orgánech a jejich vnitřní organizaci,

---

<sup>107</sup> Mgr. BŘEŇ J.: Místní referendum - nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. *Deník veřejné správy OF 5/2008*, rubrika: Ostatní

<sup>108</sup> Mezi výhrady jsou zahrnuty: čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 2, čl. 7, odst. 2., čl. 9 odst. 3, 5 a 6 (KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 30)

<sup>109</sup> Statut zmocňuje Výbor ministrů uložit vládám členských států, aby jej informovaly o aktivitách, které ve vztahu k vydaným doporučením učinily.

- zvýšit množství forem účasti občana (občanské schůze, veřejné průzkumy, občanské poroty a komise),
- zavést nebo zlepšit právní zakotvení možnosti peticí, žádostí, stížností, poradních nebo závazných referend,
- informovat občany o vlivu jejich účasti na rozhodovacím procesu, aby byl patrný výsledek jejich aktivit,
- využívat nové informační a komunikační technologie,
- rozvinout systém zpětných evaluací pro zúčastněné občany,
- sledovat jaké skupiny osob se místního rozhodování neúčastní či účastní nejméně a tyto skupiny se snažit začlenit (doporučení se věnuje ženám, mladým občanům a cizincům).

### 4.3 OECD

V roce 2001 projekt Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) s názvem 'Posilování kontaktů mezi vládou a občany' (Citizens as partners)<sup>110</sup> snažící se o posouzení vlivu informovanosti občana a konzultací s ním na jeho postavení a aktivní přístup ke správě vypracoval praktickou příručku úředníků veřejné správy pro posílení vztahů s jednotlivými občany a veřejností jako celku. Rovněž ve svém závěru projekt vytyčil 10 principů, jež mají vést k úspěšné participaci veřejnosti. Těmi, čerpáno ze spoluautorské publikace docentky Vidlákové, jsou:

- nutnost aktivního přístupu 'úředníků' na všech vertikálních stupních k podávání informací, konzultacím a jiným úkonům ve vztahu k veřejnosti,
- nutnost legislativního zakotvení práva občana na informace i konzultace a tomu odpovídající povinnosti úředníka
- potřeba jasnosti cíle a jasnosti role jednotlivých aktérů v systému,
- čtvrtý princip odráží potřebu rychlosti jednání avšak ne na úkor kvality informace,

---

<sup>110</sup> Česká republika jako jediná zúčastněná postkomunistická země byla v první šestičlenné etapě, která vyplňovala výzkumné dotazníky (článek ECONNET, dostupný na [http://new.ecn.cz/index\\_asp.stm?x=/nno/texts/novinky/26-8puma.html](http://new.ecn.cz/index_asp.stm?x=/nno/texts/novinky/26-8puma.html))

- pátý princip vyjadřuje, že poskytnuté informace musejí být objektivní, komplexní a dostupné, zejména s ohledem na rovnost občanů,
- šestý zase potřebu dostatečného finančního, technického i odborného zabezpečení předmětných úkonů,
- sedmým je koordinace veškeré takové činnosti jak na horizontální tak vertikální úrovni,
- následující princip spojuje potřebu otevřenosti a průhlednosti činnosti úřednictva s možností širší odpovědnosti vlády v takové oblasti,
- předposlední princip zdůrazňuje potřebu vyhodnocování výkonnosti správy v této oblasti,
- a poslední, desátý, princip nazvaný Aktivní občanství trefně zdůrazňuje, že nutnost zvyšovat občanské povědomí (výchovou, vzděláním či informováním) a podporovat aktivity veřejnosti jsou dány již tím, že vlády samotné z takového jednání občanů mají určitý 'prospěch'.

#### 4.4 Evropská unie

Úprava správy věcí veřejných v jednotlivých státech není evropskými předpisy výrazně sjednocena, neboť ani tato oblast nepatří do působnosti Evropské unie. Nezůstává však Evropou opomíjena, zejména s ohledem na začlenění se naší země se Evropská komise zaobírala ve svých hodnotících zprávách jednotlivými aspekty fungování veřejné správy na nižších úrovních především kvůli nutnosti naplnění konvegačního kritéria 'Demokracie a právní stát'<sup>111</sup>. V rámci primární legislativy najdeme v úvodním článku Maastrichtské smlouvy o Evropské unii ustanovení o rozhodovacích procesech unie na úrovni co nejbližší občanovi.

Jednotlivé členské státy si volí model institutů účasti občanů na správě svými vnitrostátními předpisy a jen malá část těchto vztahů je řešena evropskou především sekundární legislativou. Jde o vztahy, které vznikají mezi jednotlivými státy či jejich občany, případně vztahy občana přímo k Unii. Co se však týče forem participace na místní úrovni, jedinou oblastí řešenou závaznou formou sekundární legislativy je úprava místních voleb. Ostatní oblasti zůstávají předmětem jen obecnějších nezávazných, ač velmi hodnotných doporučení.

---

<sup>111</sup> Podrobněji viz KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 26-27.



V oblasti voleb na základní úrovni, zejména s ohledem na naplnění volného pohybu osob a pracovníků, se Evropská unie snaží osobám poskytnout takové záruky účasti na veřejném politickém životě, aby to jednotlivce neodrazovalo od využívání této svobody. Takovou úpravu obsahuje Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Jak z textu názvu směrnice vyplývá, Evropská unie garantuje pouze účast na místních volbách. „Právo volit a být volen v regionálních volbách nebo v celostátních volbách se řídí vnitrostátními právními předpisy, a závisí tedy na zemi EU, zda právo účastnit se regionálních nebo celostátních voleb dá i občanům jiných zemí EU.“<sup>112</sup>

„Každý občan EU, který bydlí v některé zemi EU, kde není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v zemi svého pobytu za týchž podmínek jako státní příslušníci této země.“<sup>113</sup> V členských státech nejsou pro volby do místních zastupitelstev stanovena jednotná pravidla. Pokud občan Evropské Unie chce tohoto práva v zemi pobytu využít, musí respektovat konkrétní právní úpravy země, ve které pobývá. Některé země EU nicméně povolují volbu jen v primárním či obvyklém místě pobytu. V žádném případě však osoba, která volila ve státě svého pobytu, neztrácí právo volit zastupitele ve svém domovském státě.<sup>114</sup>

„Pokud země EU vyžaduje od svých státních příslušníků jako podmínku pro účast v místních volbách minimální dobu pobytu, může podobné minimální období pobytu vyžadovat i od cizích státních příslušníků EU. Má se však za to, že tuto podmínku splnili, pokud po ekvivalentní dobu bydleli v jiné zemi EU.“<sup>115</sup>

Recipročně ve všech členských zemích Evropské unie je dána rovněž osobě občana kteréhokoliv členského státu možnost projevit svůj názor v institutech přímé demokracie na místní úrovni. Nejvíce různých prostředků přímé demokracie (ne jen na místní úrovni) dnes mohou využít občané v Maďarsku, Lotyšsku, Švýcarsku a Slovinsku, kde existuje nejméně 5 různých druhů referend, iniciativ a alternativních návrhů, které mohou občané využít k prosazování svých politických cílů. Nejméně 3 druhy takových prostředků existují v Rakousku, Španělsku, Lichtenštejnsku, Slovensku, Itálii, Dánsku, Islandu, Litvě, Portugalsku a Rumunsku. V ostatních státech existují méně než 3 takové prostředky.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Článek *Právo volit nebo být volen*, dostupný na [http://ec.europa.eu/youreurope/nav/cs/citizens/living/election-rights/local-elections/index\\_cs.html](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/cs/citizens/living/election-rights/local-elections/index_cs.html)

<sup>113</sup> Tamtéž

<sup>114</sup> PECHÁČE, Š., KOLÁŘ, P.: *Volební systémy ve vybraných zemích Evropy*. Informační studie č. 1125, 2000

<sup>115</sup> Článek *Právo volit nebo být volen*, dostupný na [http://ec.europa.eu/youreurope/nav/cs/citizens/living/election-rights/local-elections/index\\_cs.html](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/cs/citizens/living/election-rights/local-elections/index_cs.html)

<sup>116</sup> Euroskop: článek *Referenda a ratifikace evropské ústavní smlouvy*, dostupné na <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-237062>

## 5 Předpoklady úspěšné participace osob na správě státu a možnosti dalšího rozvoje participačních institutů na místní úrovni

V této kapitole se zaměřuji na důležité předpoklady úspěšné participace osob na správě státu obecně, neboť tyto odrážejí takřka shodně předpoklady pro úspěšnou participaci subjektů na správě místních záležitostí. Ve druhé části se soustředím na další možný rozvoj institutů participace osob avšak již jen v intencích místní úrovně.

Ohledně předpokladů úspěšné participace občana nelze než souhlasit s výše zmíněným doporučením Výboru Ministrů Rady Evropy o účasti občanů na místním politickém životě. Neboť vystihuje hodnotné faktory, které příznivě ovlivní celou tuto oblast. Je nutné patřičně informovat občany o vlivu jejich účasti na rozhodovacím procesu, aby byl patrný výsledek jejich aktivit, neboť právě efekt je to, co občana v jeho snažení podílet se utvrzuje. Rovněž systém zpětných evaluací pro osoby, které se zúčastnily, by mohl posloužit zefektivnění forem participace, jakož i k pocitu jednotlivců, že jejich názor je skutečně významný. Z takového zpětného ohlasu by se dal realizovat i další doporučením zmiňovaný faktor, jímž je sledování, jaké skupiny osob se místního rozhodování neúčastní či účastní nejméně a k těmto skupinám upírat následnou snahu o jejich začlenění.

Zájem občana na dobré správě jeho státu je předvídatelným, je však třeba jeho zájem rozvíjet a jeho pocit začlenění upevňovat. Teprve motivace je spouštěcím faktorem skutečného naplnění obsahu všech forem participace. Motivace společnosti je věcí především výchovy, osvěty a vzdělání.

Patřičnou informovaností společnosti o tom, jak může participovat a vytvářet tak předpoklady své důvěry ve stát a jeho právo tak lze dosáhnout ideálního stavu, kdy občan bude vnímat své možnosti účastnit se chodu státu jako svá výsadní práva, nikoli své povinnosti. Klesající účast osob na všech formách účasti veřejnosti bohužel hovoří o opaku. Lze se tedy domnívat, že občan možnost své participace vnímá právě jako otravnou povinnost. A svou následnou nespokojenost vyjadřuje instituty druhořadé účasti. Zejména pak stížnostmi. Zde je třeba zasáhnout právě zmíněnou osvětou. Je třeba si v tomto ohledu uvědomit, že právě ona, v této práci na prvním místě zmiňovaná, informovanost je faktorem všeovlivňujícím. Potřebu náležitě vědomosti občanů je třeba posilovat všemožnými prostředky, od vzdělávacích předmětů na školách, přes zajímavou propagaci v médiích až po důsledné dohlížení na efektivnost skutečně

učiněné občanské 'volby'. Neboť nepřispívají pocitu efektivního podílu na správě státu takové instituty, jež neposkytují ani nejmenší záruku toho, že vyjádřený 'názor' je skutečně brán v potaz. Instituty, kde není dána právní záruka na naplnění jejich vlastního obsahu, se tak poněkud míjejí svým účelem. A dalo by se říci, že jsou jakýmsi němým výkřikem do tmy. Uvedené lze samozřejmě uplatňovat jen v rámci racionálních mezí, neboť jistě není zájmem společnosti, aby uplatnění institutu jakoukoli formou či o jakémkoli obsahu bylo nutně pro příslušný orgán veřejné správy právně závazné. Ostatně taková skutečnost by jen vyvolala nechtěný stav přetížení správních úřadů.

Efektivitě celé oblasti by rovněž přispělo, kdyby bylo více využíváno iniciace samotných vykonavatelů správy k aktivnímu zveřejňování informací v co největším rozsahu. A například pouze informace, které by se mohly střetnout s požadovanou zákonnou ochranou předmětných údajů podávat na základě žádosti.

Jistým nedostatkem se jeví nemožnost konat referendum na úrovni krajů, neboť by se jistě v praxi našla i řada záležitostí zájmu společnému celému kraji. Dokladem toho je i výše zmiňovaný návrh zákona o krajském referendu, jehož pozadí zde nastíním. „*Iniciativa navrhnout zákon o krajském referendu vznikla v souvislosti s konáním místního referenda na území města Brna k otázce přesunu brněnského vlakového nádraží, které proběhlo v polovině října 2004, tři týdny před krajskými volbami. Toto referendum, vypsané na místní úrovni, svým významem překračovalo hranice města, protože nádraží je denně užíváno obyvateli dalších jihomoravských okresů (především Brno – venkov, Blansko, Vyškov, Hodonín, Břeclav a Znojmo), kteří dojíždějí vlakem do zaměstnání do Brna. V místním referendu o této otázce s širším dopadem v rámci kraje ovšem s ohledem na stávající právní stav rozhodovali pouze občané města Brna*“.<sup>117</sup> Nebo by situace takového společného zájmu zatím musela být řešena autoritativně příslušnými orgány kraje, což jistě rozvoji účasti občana na správě místních záležitostí v duchu všech mezinárodních snah nepřispívá. Návrh zákona prošel Poslaneckou sněmovnou, avšak Senát jej dne 10. 12. 2009 zamítl. Skýtanou možností se tak nyní jeví přijetí zákona Poslaneckou sněmovnou při snaze o přehlasování Senátu. Návrh v mnohém odráží úpravu místního referenda, není však možné konat jej o změně hranic území kraje s ohledem na nutnost legálního zakotvení takové změny v zákoně. Rovněž je zde stanoven rozdílný procentuální podíl podpory iniciativy výboru na 5 % občanů kraje či části kraje, jehož se takové referendum bude týkat. Rozdílnou, oproti místnímu referendu,

---

<sup>117</sup> ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V. a kol.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, str. 31, dostupné na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

je také skutečnost, že konání krajského referenda bude nutno oznamovat Ministerstvu vnitra ČR a výsledky bude shromažďovat Český statistický úřad.

Stále aktuální diskuse se vedou i na možnost přímé volby starostů v obcích, návrh zákona o obcích však stále takovou novelou v Poslanecké sněmovně neprošel, ačkoli jisté tendence posilování pozice starosty jsou zřetelné. Například novela č. 298/2008 Sb., v níž dle „*novelizovaného ustanovení § 107 dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává pravomoci starosty podle § 103, tj. dosavadní starosta disponuje zcela 'standardními' pravomocemi starosty, které mu jinak náležejí v řádném volebním období. To je rozdíl od předešlé úpravy, která rozsah pravomocí dosavadního starosty zužovala na několik taxativně vyjmenovaných*“.<sup>118</sup> Diskutuje se zejména o možném vlivu takovéto změny na rozšíření pravomoci starosty. Zatímco dosud jeho pravomoci jsou minimální (pokud na něj nedopadá pravomoc jinak náležející radě, v obci, kde ke zřízení rady nedošlo), jak potvrzuje i nález Ústavního soudu, v němž je vyjádřeno, že "*starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností*".<sup>119</sup> „*Přímá volba starosty občany obce nemusí nutně znamenat rozšíření kompetencí starosty, je však otázkou, zda by takováto změna sama o sobě mohla naplnit očekávání, která jsou s přímou volbou starosty spojována, zejména tedy zajistit starostovi pevnou pozici pro naplňování jeho volebního programu, resp. volebního programu jeho volební (politické) strany. Dá se rovněž předpokládat, že přímo volený starosta by nebyl členem zastupitelstva, resp. rady, jak je to obvyklé v těch systémech obecního zřízení, kde se přímá volba starosty uplatňuje*“.<sup>120</sup> Diskutována je také protiústavnost s čl. 101 odst. 1 Ústavy, který zaručuje pravomoc ve věci samostatné působnosti zastupitelstvu, což již při současném právní zakotvení jistých pravomocí rady v této působnosti je dle názorů mnohých odborníků faktickou skutečností. Nutnou změnou spojenou s novým způsobem ustanovení starosty do funkce by byla změna způsobu jeho odvolání. Nasnadě pro zachování demokratičnosti jeho ustavení by bylo opět jen přímé rozhodnutí občanů. Tzv. „*Občanský impeachment*“<sup>121</sup>. Další diskutované alternativy (jeho neodvolatelnost či odvolání kvalifikovanou většinou zastupitelů) odvolání nepovažují proto za vhodné. Diskutované jsou také volební metody, kterých by se mělo použít. Osobně si myslím, že jakákoli forma další přímé účasti může posílit vztah občana k jeho státu (k jeho obci) a proto

---

<sup>118</sup> Mgr. BŘEŇ J.: Volební novelizace zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. *Deník veřejné správy OF 4/2008*, rubrika: Ostatní

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, dostupný na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/asp/lit\\_4?WVCNC+1483+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/asp/lit_4?WVCNC+1483+jus-1)

<sup>120</sup> VEDRAL., J.: Přímá volba starostů, *Deník veřejné správy OF 3/2005*, rubrika: Reforma VS

<sup>121</sup> POLČÁK, S.: Jak silného chceme mít starostu?, *Deník veřejné správy OF 4/2008*, rubrika: Ostatní

se k ní kloním. Myslím si, že by mohlo dojít i k zavedení jakési kontrolní instance v nové pozici starosty a ne jen k přerozdělení kompetencí na úkor postavení rady.

Domnívám se, že je především důležité propracovat a zefektivnit jednotlivé již existující formy účasti občana, zejména pomocí v předchozí kapitole nastíněných faktorů. Naproti tomu rozvoj dalších možných forem účasti připadá v úvahu teprve tehdy, kdy bude vyvolán náležitý zájem občanů samotných se na správě věcí veřejných podílet právě vlivem efektivnosti již forem legálně zakotvených. Není ale vyloučeno, že právě zavedení nových forem participace se stane spouštěcím faktorem zájmu občanů se správou své země účastnit.

## Závěr

Závěrem bych ráda vyzdvihla důležitost institutů, díky nimž se občané začleňují do správy státu.

Nejen tento faktor dává skutečnou náplň pojmu demokracie, ale jistě jde o faktor velmi podstatný a v moderním státě nepostradatelný. Vytváří faktické, nikoli jen právní, pouto mezi osobami žijícími či jinak působícími na území daného státu (v mezích této práce na území daného územního samosprávného celku). Úroveň a zabezpečení takových institutů vzbuzuje důvěru v demokracii, důvěru v právní stát. Je proto důležité na každý jednotlivý institut klást patřičný dohled, dozírat na jeho bezvýjimečné naplňování. Omezování takových forem účasti musí být vždy patřičně zdůvodněno, neboť i právě toto přispívá k důvěře v právní stát. Osobní pouto osoby ke státu sílí s rozvojem institutů, jež mu zaručují, že i právě jeho názor je relevantním. Pocit sounáležitosti trpí v okamžiku, kdy možnosti jednotlivců či skupin jednotlivců jak zasáhnout do administrace státu jsou omezené či nepatřičně, nedůsledně zajištěné.

Moderní společnost a její tendence k růstu 'moci' jednotlivce ve státě dává člověku pocit osobního začlenění. Celkově lze jistě vyjádřit pozitivní směr budoucího mohutnějšího rozvoje informovanosti osob o možnostech a následné efektivitě jejich participace, jakož i skutečného naplnění obsahu a smyslu jednotlivých institutů. V neposlední řadě i rozvoj nových institutů zejména díky vlivu zkušeností, jež přebíráme v rámci našeho členství v Evropské unii od ostatních členských států, není jistě v nedohlednu.

## Seznam použitých zkratk

Ústava	Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších novelizací
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdější novelizace
Zákon o obcích/ o obecním zřízení	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o krajích/ o krajském zřízení	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o referendu	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
sp. zn.	spisová značka
Sb.	Sbírka zákonů ČR

## **Anotace**

**Název/Title:** Účast občanů na místní správě/Citizen's Participation in Local Administration

**Institute/Institution:** Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci/Fakulty of Law od University Palackého in Olomouc

**Autor/Author:** Iveta Lipoldová

**Vedoucí diplomové práce/supervizor:** JUDr. Monika Horáková Ph.D.

**Rok vydání/Year of issue:** 2010

**Stručná charakteristika:** Práce se zaměřuje na detekci všem forem účasti občana na místní správě. Nastiňuje krátce též pozadí vývoje možnosti osob podílet se na správě státu. Vytýčuje předpoklady úspěšné participace jedince na správě věcí veřejných a nastiňuje možnosti dalšího rozvoje institutů účasti osob na správě záležitostí místní úrovně. Samozřejmě nezapomíná ani rozvést mezinárodní (zejména evropské) souvislosti.

**Brief characteristic:** Work targets the detection of all forms of citizen's participation on the local government. It briefly mentions the evolution background of person's opportunity for being concerned in the state administration as well as. It marks out the premises of successful participation of individual on the public administration and foreshadows the possibilities of future development of subjects's participation on matters of local level. Of course it doesn't neglect to take to all parts of international (especially european) context.

### **Klíčová slova/Key words:**

veřejná správa/public administration

územní samospráva/municipal authorities

obec/municipality

kraj/district

účast občana/citizen's participation

právo na informace/information right

místní referendum/municipal referendum

místní volby/local elections



## Použité zdroje

### Seznam odborné literatury

- KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s.
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
- KORBEL, F., a kol.: *Právo na informace. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. 410 s.
- NAHODIL, T., ŘÍČKA, T.: *Místní referendum v České republice*. Praha: Linde, 2004. 141 s.
- POMAHAČ, R., PRŮCHA, P.: *Lexikon Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ O.: *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s.
- SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 464 s.
- BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*, Praha: Akademie věd ČR, 1994. 471 s.
- PECHÁČKOVÁ, V., KRAUS, J. a kol.: *Akademický slovník cizích slov*, Praha: Akademie věd ČR, 2001. 836 s.
- WEYR, J., *Teorie práva*. Brno: Praha, 1936, str. 310
- MERKL, A., *Obecné správní právo, II.*, Praha-Brno: Orbis, 1932, str. 188
- WEYR, F., *Československé ústavní právo*. Praha: Melatrich, 1937, str. 58
- PAVLÍČEK, V., a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 2. Díl. Práva a svobody. 2. Vydání, Praha: Linde, 1999, 1164 s.
- FILIP, J., SCHELLE, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*, Zlín: ŽIVA v.o.s., 1994, 174 s.
- ŠIMÍČEK, V.: *Volby v demokracii*. Soubor přednášek, Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1995, str. 9
- ŠPOK, R., ŘIHÁČKOVÁ, V. a kol.: *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006, dostupné na <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>

### Seznam právních předpisů

- Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších novelizací

- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdější novelizace
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstva kraje, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, 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. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Instrukce Ministerstva spravedlnosti čj. M - 1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb.
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, ve znění pozdějších novelizací
- Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o přístupu k informacím
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 6. 12. 2001, o účasti občanů na místním veřejném životě (R (2001) 19 on participation of citizens in local public life)

### Seznam odborných článků

- PROCHÁZKA, A.: Samospráva obcí a obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy* č. 8, 1997
- Mgr. BŘEŇ J.: Místní referendum - nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. *Deník veřejné správy OF* 5/2008, rubrika: Ostatní

- Mgr. BŘEŇ J.: Volební novelizace zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. *Deník veřejné správy OF 4/2008*, rubrika: Ostatní
- VEDRAL., J.: Přímá volba starostů, *Deník veřejné správy OF 3/2005*, rubrika: Reforma VS
- POLČÁK, S.: Jak silného chceme mít starostu?, *Deník veřejné správy OF 4/2008*, rubrika: Ostatní

## Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, dostupné na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+405+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+405+jus-1)
- nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, dostupné na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2270+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2270+jus-1)
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, dostupné na [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2800+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2800+jus-1)
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, zdroj: <http://www.otevrete.cz/legislativa-a-analyzy/vyber-judikatury-79.html>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. 5 A 65/2002, dostupné na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=523&mark=>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 3 Aps 1/2008 – 151, dostupné na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=16751&mark=>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006 – 76, dostupné na <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=11733&mark=>

## Internetové zdroje

- [http://ec.europa.eu/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/index_cs.htm)
- <http://obcan.ecn.cz/>
- <http://www.otevrete.cz/>
- <http://www.europeum.org/>
- <http://www.judikatura.cz/>
- <http://www.nssoud.cz/>