

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra Správního práva a správní vědy

Lucie Nimmrichterová

Účast občanů na samosprávě obcí

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Lucia Madleňáková

Olomouc 2010

Já, níže podepsaná Lucie Nimmrichterová, autorka bakalářské práce na téma „Účast občanů na samosprávě obcí“, 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. 121/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, 771 47 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. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

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

Prohlašuji tímto, že mé osobní údaje uvedené v této práci jsou pravdivé.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Účast občanů na samosprávě obcí“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouce dne 26. února 2010

.....
Lucie Nimmrichterová

Poděkování:

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucí bakalářské práce, Mgr. Lucii Madleňákové, za odborné vedení, cenné rady a připomínky. Dále bych chtěla poděkovat Mgr. Miroslavu Šimákovi za poskytnuté informace a praktické zkušenosti z oblasti zastupitelstva obce.

Obsah:

Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod.....	6
1 Územní samospráva v České republice.....	9
1.1 Pojem a základní právní zakotvení	9
1.2 Obec jako základ územní samosprávy	11
1.3 Občané obce a jejich práva.....	13
2 Svobodný přístup k informacím	16
2.2 Poskytování informací na žádost.....	18
3 Jednotlivé formy účasti občanů na samosprávě obcí	20
3.1 Zastupitelstvo obce a jeho orgány.....	20
3.1.1 Člen zastupitelstva a jeho práva, povinnosti	21
3.1.2 Zasedání zastupitelstva a práva občanů.....	24
3.1.3 Problematika nahrávání veřejného zasedání	27
3.2 Rada obce a její orgány	28
3.3 Právo hlasovat v místním referendu.....	29
3.3.1 Vyhlášení referenda na základě návrhu přípravného výboru.....	31
3.3.2 Hlasování v místním referendu, platnost a závaznost rozhodnutí.....	32
3.4 Návrhy, podněty a petice.....	33
4 Možnost zavedení přímé volby starosty v České republice.....	36
4.1 Obecně o postavení starosty obce v České republice dle platné právní úpravy.....	36
4.2 Postavení starosty ve Slovenské republice.....	37
4.3 Přímá volba - úvahy de lege ferenda.....	39
Závěr.....	41
Seznam použitých zdrojů.....	43
Příloha	49

Seznam použitých zkratk

- **ČNR** - Česká národní rada
- **InfZ** - zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- **Listina** – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- **NSS** – Nejvyšší správní soud České republiky
- **občanský zákoník** – zákon č. 40/1964 Sb, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- **petiční zákon** – zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů
- **Ústava** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- **volební zákon** – zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- **ZMRef** – zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
- **zákon o obcích** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Státní občanství je bezpochyby jedním z nejdůležitějších statusů, kterým může fyzická osoba disponovat. Vyjadřuje se tím nejenom samotná příslušnost dané osoby k určitému státu, ale především vztah, který je mezi těmito subjekty vymezený právy a povinnostmi. Každý státní občan má pak právo požadovat nejen ochranu ze strany státu, ale především právo zapojovat se do jeho správy buď přímo, nebo prostřednictvím svých zvolených zástupců.

Podobný vztah, který je vymezený mezi státním občanem a státem, můžeme nalézt i na nižší úrovni než národní. Jedná se o vztah, který je každé osobě velmi blízký a jehož vznik je především spojen s existencí místa trvalého pobytu. Tento vztah tedy nacházíme mezi obcí a jejím občanem. Přihlášení k trvalému pobytu v dané obci však neznamená pouhé místo, kde je možné určitou osobu „zastihnout“, ale především umožňuje samotné osobě plně využívat řadu práv, kterými lze ovlivňovat a kontrolovat správu obce. K úspěšnému aktivnímu zapojování občanů do správy věcí veřejných na místní úrovni je však zapotřebí, aby občané měli povědomí o tom, jakým způsobem mohou svá práva využívat.

Tématem mé bakalářské práce je „Účast občanů na samosprávě obcí“. Toto téma jsem si vybrala nejen pro samotný zájem o tuto problematiku, ale také i z toho důvodu, že participace občanů na výkonu veřejné správy bývá často zpracována jako součást jiného tématu, popř. jsou zpracována jednotlivá práva samostatně.

Cílem mé bakalářské práce je tedy poskytnout čtenáři ucelený přehled základních práv, kterými je nadán vůči své obci a kterými může zasahovat a ovlivňovat její samosprávnou činnost. Kromě popisu jednotlivých práv je mým cílem i práci obohatit o praktické problémy, které vznikají při jejich uplatňování.

Ve své práci budu používat metodu vědeckého a logického myšlení. Dále především uplatňovat popisnou metodu, s jejíž pomocí vysvětlím základní pojmy a instituty související s územní samosprávou a účastí občanů na této samosprávě. Protože budu pracovat s velkým množstvím právních předpisů, které upravují jednotlivé formy této účasti, budu používat i metodu analýzy. Selektivní metodu využiji při uvádění různých příkladů, které budou doplňovat samotný text práce. V neposlední řadě využiji i metodu komparace a to především při srovnávání nynější právní úpravy s minulou a také naší právní úpravy s úpravou slovenskou.

Celou práci rozdělím do čtyř kapitol, které pro lepší orientaci budu dále dělit na podkapitoly.

V první kapitole se budu zabývat základními pojmy důležitými pro pochopení celé práce. Bude se především jednat o pojem územní samosprávy a s ním související pojmy samospráva a územní samosprávné celky a také o vymezení základního právního rámce. Dále budu charakterizovat pojem obec a stručně se zabývat jejími základy, bez nichž by žádná obec nemohla existovat. Poslední část pak věnuji pojmu občan obce a vymezení základních práv, kterými je nadán.

Druhou kapitolu pak věnuji svobodnému přístupu k informacím. Tuto svobodu považuji za základ, neboť bez úplných a jasných informací by občan nemohl plně využívat další práva, která jsou mu nabízena. V úvodu se nejprve zaměřím na vysvětlení důležitosti tohoto institutu, pojem informace a na základní právní úpravu. Poté se budu stručně věnovat poskytování informací na žádost.

Třetí nejobsáhlejší kapitola bude tvořit jádro celé mé práce, neboť se zde budu přímo zabývat jednotlivými formami účasti občanů na samosprávě obcí. V první části se budu věnovat zastupitelstvu obce, přičemž vysvětlím samotný pojem zastupitelstvo, dále vymezím aktivní a pasivní volební právo, práva a povinnosti člena zastupitelstva a také se budu blíže zabývat zasedáním zastupitelstva a především způsoby, jakými se zde mohou zapojit občané. Dále stručně popíši radu obce. Kromě vztahu orgánů obce a občana se také detailně budu věnovat právu na rozhodování v místním referendu. Popíši vyhlášení na základě návrhu přípravného výboru, průběh hlasování a také závaznost a platnost rozhodnutí v něm přijatých. V závěrečné části této kapitoly se budu věnovat i návrhům, připomínkám a peticím.

V poslední čtvrté kapitole se zaměřím na možnost zavedení přímé volby starosty na našem území. Součástí bude i stručný popis úpravy ve Slovenské republice a také úvaha nad budoucí právní úpravou tohoto institutu i u nás.

Seznam použitých zdrojů bude součástí závěrečné kapitoly. Protože toto téma je velice rozsáhlé, odvíjí se od toho i množství hlavních pramenů, ze kterých budu ve své práci čerpat. Z monografie bych zejména uvedla „Správní právo: obecná část“ (autor P. Průcha), „Ústavní právo České republiky“ (autor J. Filip) a „Správní právo: obecná část“ (autor D. Hendrych a kol.). Tyto publikace především poskytují charakteristiku základních pojmů, které ve své práci budu používat. Primárními zdroji však budou platné právní předpisy a také odborné články

vztahující se k jednotlivým problematikám tohoto tématu.

Při psaní své bakalářské práce budu čerpat z právních předpisů odpovídajících právnímu stavu ke dni 1. února 2010.

1 Územní samospráva v České republice

Dříve než se budeme zabývat jednotlivými pojmy souvisejícími s územní samosprávou, myslím si, že je na místě věnovat alespoň pár stručných poznámek jejímu vývoji od roku 1990. Tento rok byl významný nejen z hlediska národního, ale také z hlediska místního, neboť začala tzv. první fáze reformy vedoucí k obnově územní samosprávy. Tato reforma fakticky znamenala zrušení dosavadního systému národních výborů a znovu rozdělila veřejnou správu na státní správu a samosprávu.¹ Základem místní samosprávy se tak stala obec, která získala zpět postavení veřejnoprávní korporace vlastníci majetek a právo provádět samosprávnou činnost. Právní postavení obcí bylo blíže upraveno novými zákony, které navazovaly na ústavní zakotvení. Těmito právními předpisy byly zejména zákony ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, které se staly i podkladem pro nynější právní úpravu.

V souvislosti s obcemi nelze opomenout také tzv. druhou fázi reformy. Jejím hlavním cílem bylo zrušit činnost okresních úřadů k 31. prosinci 2002 a přenést jejich kompetence zčásti na obce a zčásti na kraje². V návaznosti na tento přechod pravomocí však došlo i k tomu, že bylo nutné zřídit nový typ obcí, který by takový rozsah výkonu přenesené působnosti zvládl. Příslušným zákonem³ proto byly stanoveny obce s rozšířenou působností.⁴

1.1 Pojem a základní právní zakotvení

Pokud bychom si chtěli charakterizovat územní samosprávu, měli bychom se nejprve zaměřit na samotný pojem samospráva. Jak uvádí mnohá literatura, samospráva je ta část veřejné správy, která řídí vlastní záležitosti ve veřejném zájmu a která je vykonávána veřejnoprávními subjekty odlišnými od státu. Těmito subjekty jsou míněny veřejnoprávní korporace⁵, jakožto sdružení osob na určitém území nebo určitého zájmu či cíle. Ačkoli je pro

¹ To se stalo přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1996 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

² Vyšší územní samosprávné celky vznikly dne 1. ledna 2000 ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Kol. autorů: *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšířené vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005, s. 10.

⁵ Vždy se jedná o právnické osoby zřízené zákonem nebo na základě zákona, s právní subjektivitou a

samosprávu typické, že je vykonávána relativně nezávisle na státu, je nutné podotknout, že se nejedná o libovůli. Jak vyplývá z Ústavy čl. 101 odst. 4, stát má možnost zasahovat i do samosprávné činnosti v rámci dozoru, pokud to ovšem vyžaduje ochrana zákona a pouze způsobem, který zákon stanovuje.

K vymezení samosprávy můžeme přistupovat i dalším způsobem. Jedná se o tzv. právní a politické pojetí samosprávy. Rozdíl mezi těmito pojmy spočívá v tom, kdo tuto správu realizuje. Z pohledu právního pojetí je veřejná správa vykonávána již zmíněnými veřejnoprávními subjekty. Dle Filipa se tedy jedná o decentralizovanou státní správu, která je státem svěřena nestátním orgánům.⁶ Naproti tomu u politického pojetí pak dochází k přímému či nepřímému zapojování laiků, tedy občanů.⁷

Přestože je pojem samospráva často spojován s pojmem územní samospráva, jejíž nositeli jsou obce a kraje, je nutné podotknout, že dále existuje i tzv. zájmová a jiná (ostatní) samospráva. Obecně lze říci, že zájmová samospráva je chápána jako správa profesních komor s povinným či nepovinným členstvím. Úkolem těchto komor je především chránit etiku daného povolání a také společné zájmy jejich členů. Ostatní samosprávu pak řadíme do tzv. samosprávy jiné, která je realizována institucemi částečně samosprávnými a částečně nesamosprávnými. V této souvislosti zejména hovoříme o samosprávě školské.⁸

Územní samospráva je jediným typem samosprávy, který má ústavní zakotvení. Je jí věnována nejen celá hlava sedmá Ústavy (čl. 99 až čl. 104), ale již její čl. 8 zaručuje právo územním samosprávným celkům na samosprávu. Těmito územními celky jsou míněny obce, neboli základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky. Obecně je lze charakterizovat jako společenství občanů, jejichž orgány vykonávají na určitém území nejen samostatnou působnost, ale i část státní správy, která je na ně přenesena zákonem či na základě zákona.⁹ Vymezení samostatné působnosti obce je pak systematicky upraveno v části první, hlavě druhé zákona o obcích. Zde je mimo jiné stanoveno, že do této působnosti patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Logicky se tedy nejedná o ty věci,

způsobností k právním úkonům, jednající vlastními jmény a na vlastní odpovědnost (HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 107-109).

⁶ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 469.

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 65.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 323-324.

⁹ V tomto smyslu hovoříme o tzv. spojeném modelu územní samosprávy.

kteře jsou zákonem svěřeny krajům a také ktere spadají do působnosti přenesené.¹⁰ Zároveň je však nutné mít na vědomí § 8 téhož zákona, který stanovuje, že pokud není výslovně označeno, že se jedná o přenesenou působnost, pak se vždy jedná o samostatnou.

Základní právní rámec územní samosprávy tvoří kromě zmíněných ustanovení v Ústavě a kromě zákona o obcích, který upravuje právní postavení všech obcí, také zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů vztahující se tedy na vyšší územní samosprávné celky. Speciální právní úpravu má pak hlavní město Praha, které má postavení jak obce, tak i kraje, a je upraveno v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Dále nelze opomenout také mezinárodní úpravu, kterou je Česká republika vázána. Jedná se o tzv. Evropskou chartu místní samosprávy, která byla naším státem podepsána 28. května 1998 a uveřejněna 1. září 1999 jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb. Tato charta obsahuje základní pravidla a podmínky pro fungování místní samosprávy na úrovni společenství, přičemž jejím hlavním smyslem je sjednotit způsob jejího výkonu.

Právní úpravu vztahující se k územní samosprávě tvoří velké množství předpisů primárních i sekundárních. V průběhu celé práce se tedy budeme setkávat ještě s dalšími předpisy, které upravují konkrétní podmínky výkonu veřejné správy na úrovni obcí a které se hlavně vztahují k podílu občanů na jejím chodu.

1.2 Obec jako základ územní samosprávy

Pojem obec si lze vyložit dvěma způsoby. První z nich ho chápe jako obecné označení pro všechny typy obcí, které se od sebe odlišují rozsahem výkonu přenesené působnosti. Takto je lze rozdělit na obce se základním rozsahem (neformálně označované také jako obce I. typu), dále obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu), které vykonávají některé úkoly státní správy i pro další obce spadající do jejich správních obvodů. Posledním typem jsou pak obce s rozšířenou působností (obce III. typu), které kromě rozsahu přenesené působnosti vykonávané obcemi I. a II. typu, vykonávají i další část přenesené působnosti pro ostatní obce ve svém správním obvodu.¹¹ Výčet obcí, které jsou obcemi II. a III. typu, pak nalezneme v příloze zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů a vymezení jejich správních

¹⁰ § 35 odst. 1 zákona o obcích.

¹¹ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. I, základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 477.

obvodů ve vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Pod druhým pojmem obce si pak představíme obec jako nejnižší správní jednotku. V tomto případě tedy rozlišujeme obce „vesnického“ typu a pak „městské“ typy¹² obcí upravené zákonem o obcích, kterými jsou městyse a města.¹³ Zvláštní postavení pak zákon přiznává statutárním městům, která jsou taxativně vymezena v § 4 zákona o obcích. Ty si mohou své území rozdělit na městské části či městské obvody, které jsou spravovány vlastními orgány. Záležitosti, které spadají do jejich působnosti, si statutární město upraví ve svém vnitřním předpise (formou obecně závazné vyhlášky), který se nazývá statut.

Jak již bylo zmíněno, obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Z této věty nám vyplývá, že každá obec je tvořena určitými charakteristickými prvky, bez kterých by nemohla existovat. Jak uvádí Petr Průcha, jedná se o „(...) různé, nicméně vzájemně propojené a podmiňující se stránky samosprávného postavení obcí, (...)“¹⁴ Těmito prvky jsou míněny zejména prvek územní, občanský a ekonomický.¹⁵

Území obce je složeno z jednoho nebo více katastrálních území, které musí tvořit souvislý celek. Obecně lze říci, že celé území České republiky je tvořeno z těchto katastrálních území jednotlivých obcí. Výjimkou jsou však speciální útvary, které nejsou součástí území žádné obce a které jsou vymezeny zvláštním zákonem. V tomto smyslu hovoříme o vojenských újezdech¹⁶ upravené v části šesté zákona č. 222/1990 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, které podléhají rozhodovací pravomoci Ministerstva obrany. Ve vztahu k územnímu základu je nutné podotknout i to, že počet a vymezení území obcí není neměnné. Zákon o obcích umožňuje jejich změnu za předpokladu splnění stanovených podmínek, které jsou obsaženy v §§ 19 až 26. Obce se tedy mohou vzájemně slučovat či připojovat, může dojít i k oddělení části obce či ke změně nebo zrušení vojenského újezdu a tedy ke vzniku obce nové. U oddělení části obce zákon stanovuje i povinnost

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 154.

¹³ Zde je nutné podotknout, že podle současné právní úpravy mohou stávající obce a městyse získat postavení města, pokud však splní zákonem stanovené podmínky (§ 3 zákona o obcích).

¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 207.

¹⁵ Kromě těchto tří prvků bývá někdy zmiňováno i právo na samosprávu či právní základ jako čtvrtý znak obce.

¹⁶ Momentálně se na území České republiky nachází pět vojenských újezdů. Jedná se o Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá (příloha č. 1 zákona č. 222/1990 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

přímého zapojení občanů do tohoto procesu. Děje se tak na základě vyhlášení místního referenda, o kterém však bude zmíněno později.

S územím obce do jisté míry souvisí i tzv. ekonomický základ. Pod tímto pojmem si lze představit nejen majetek, který obce mohou vlastnit, ale také právo získávat vlastní finanční prostředky a vytvářet si rozpočet, podle kterého následně hospodaří. Ke správě tohoto majetku se vztahují zvláštní ustanovení zákona o obcích a také speciální zákony.¹⁷

1.3 Občané obce a jejich práva

Osobní neboli personální základ obce je dalším neméně důležitým prvkem charakteristickým pro danou obec. Protože se jedná o „jádro“ celé této práce, myslím si, že je vhodné se mu věnovat zvlášť v samotné podkapitole.

Ačkoli jsem v názvu použila spojení „občan obce“, nejedná se o jediné osoby, které tento základ tvoří. Řadíme sem i fyzické osoby vlastnící nemovitost na území obce, kterým zákon přiznává po dovršení věku 18 let téměř stejné postavení jako občanům. Odlišnost však spočívá v tom, že nejsou oprávněni volit a být voleni do zastupitelstva a hlasovat v místním referendu. V neposlední řadě sem také patří i cizinci s trvalým pobytem a tzv. čestní občané.

Občanem obce je podle zákona o obcích každá fyzická osoba, která má české státní občanství a je v obci nahlášena k trvalému pobytu.^{18,19} Jak je tedy zřejmé, podmínka zletilosti nehraje v této souvislosti žádnou roli. Dosažení věku 18 let je však důležité pro to, aby občan mohl plně využívat práva, která jsou taxativně vymezena v § 16 odst. 2 zákona o obcích. Jedná se o právo:

1. volit a být volen do zastupitelstva obce,
2. hlasovat v místním referendu,
3. vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
4. vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva,

¹⁷ Např. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Co je místem trvalého pobytu upravuje zákon č. 391/2008 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ § 16 odst. 1 zákona o obcích.

5. nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
6. požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce,
7. podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Ve srovnání s předchozí právní úpravou²⁰ je na první pohled zřejmé, že došlo k velkému rozšíření těchto práv. Původní úprava byla totiž omezena pouze na právo účastnit se zasedání zastupitelstva a nahlížet do zápisů o jeho jednání, podávat písemné návrhy orgánům obce a také právo podávat petice.

Stejné postavení jako občanům obce zákon přiznává i cizincům starším 18 let za podmínky trvalého pobytu v obci a pokud to stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána dle § 10 Ústavy. V tomto případě se jedná o aplikaci čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy, která tedy uvádí, že: „Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. (...)“ Pravidla pro výkon tohoto práva jsou dále upravena Směrnicí Rady 94/80/ES, 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.

Zvláštní skupinu pak tvoří tzv. čestní občané. Tento titul čestného občanství obce uděluje ve své samostatné působnosti zastupitelstvo jakékoli fyzické osobě, která se významně podílela na rozvoji obce. Tento titul je možné udělit osobě jak za života, tak in memoriam. Čestný občan má pak právo, aby s ním bylo zacházeno jako s ostatními osobami dané obce a také právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem.²¹

Přestože většinu práv vztahujících se k účasti občanů a dalších fyzických osob na samosprávě obce vymezuje především zákon o obcích, nejedná se o úplný výčet. Obecně nám základní práva zakotvuje na ústavní úrovni Listina, ve které nalezneme hlavně zaručení samotného práva podílet se na správě věcí veřejných, dále práva na informace, petičního

²⁰ Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 106.

práva, práva shromažďovacího a sdružovacího a volebního práva. Podrobnější úpravu těchto práv nám pak poskytují speciální zákony.

Vztah územních samosprávných celků a jejich osobního základu je upraven i mezinárodně a to Doporučením Rec (2001)19 Výboru ministrů členským státům o účasti občanů na veřejném životě.²² Ačkoli se jedná pouze o doporučení, kterým se členské státy mohou, ale nemusí řídit, předkládá určité kroky a opatření jak podpořit a posílit přímou účast občanů na místním veřejném životě. Jako příklad bych zejména uvedla větší příležitost zapojování občanů do různých stádií rozhodovacích procesů, které mají vliv na budoucnost obce, podporu dialogu mezi občany a volenými zástupci a také poskytování srozumitelných a úplných informací s využitím různých informačních technologií.

²² Toto doporučení bylo schváleno dne 6. prosince 2001.

2 Svobodný přístup k informacím

Podíl občanů na veřejném životě nejen na národní, ale i na místní úrovni je jedním ze základních principů demokracie. Jak zakotvuje Ústava ve svém čl. 2 odst. 1 větě první, právě lid je zdrojem veškeré moci ve státě a tudíž pouze on rozhoduje o tom, jak s touto mocí naloží. K tomu, aby se mohl správně rozhodovat a také se přímo angažovat na místním politickém životě, je nutné, aby měl přístup k úplným a jasným informacím. Ostatně tato potřeba se projevuje i v tom, že v dnešní době stále více posiluje snaha o větší otevřenost a průhlednost samosprávy k veřejnosti.

Svobodný přístup k informacím²³ představuje jeden z klíčových prvků pro samotnou účast občanů. Jedná se o základní právo (svobodu), které umožňuje všem bez rozdílu získávat informace a seznamovat se s činnostmi jednotlivých orgánů, zároveň tyto orgány kontrolovat a také informace dále šířit (svoboda projevu). A jak uvádí Oldřich Kužilek ve své publikaci: „Přístup k informacím dělá z anonymní osoby v soukolí státní mašinerie skutečně plnohodnotného občana.“²⁴

Oblast poskytování informací je upravena hned několika právními předpisy. Na ústavní úrovni se jedná zejména o čl. 17 Listiny. V tomto smyslu se k této problematice vztahuje odst. 1 tohoto článku, ve kterém je zaručeno právo na informace a svoboda projevu, a také odst. 5, který se vztahuje k povinnosti orgánů veřejné správy informace poskytovat. Na Listinu dále navazuje obecná právní úprava a to zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění. Lex specialis je k tomuto zákonu pak zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který konkretizuje čl. 35 odst. 2 Listiny. Určité zmínky o poskytování informací jsou součástí i dalších právních předpisů.

Při vymezení právního rámce poskytování informací nelze samozřejmě opomenout nejdůležitější komunitární a mezinárodní úpravu. Na evropské úrovni se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného

²³ Informace je jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, zaznamenan v jakémkoli nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznam uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního, kdy informací není počítačový program (BŘEŇ, Jan a kol.: *Meritum obce 2008-2009*. Praha: ASPI, 2008, s. 582).

²⁴ KUŽÍLEK, Oldřich: *Dalších 106 odpovědí na Vaše dotazy*. Praha: Otevřená společnost, s. p. o., 2007, s. 6.

sektoru a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Na mezinárodní úrovni je problematika poskytování informací obsažena i v tzv. Aarhuské úmluvě, která upravuje nejen přístup veřejnosti k informacím, ale také jejich účast na rozhodování a právo na soudní ochranu v záležitostech, které se týkají životního prostředí.

InfZ upravuje především podmínky přístupu k informacím a také podmínky poskytování těchto informací. Vymezuje základní pojmy a především stanovuje subjekty, které podléhají povinnosti tyto informace poskytovat – tzv. povinné subjekty. Těchto subjektů je velké množství, přičemž zákon uvádí státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (např. Česká televize či Akademie věd) a pak další subjekty, které rozhodují o právech nebo povinnostech jiných fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy (např. komory, soudní exekutoři či ředitelé škol).²⁵

Poskytování informací je samozřejmě problematikou, při které může docházet i ke zneužívání získaných údajů a tím tedy i ke kolizi s jinými ústavně zaručenými právy. Je proto logické, že je vedle svobody na informace zakotveno i omezení získávání některých „citlivých“ dat. Především se tedy jedná o ústavní omezení stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny, který uvádí: „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“²⁶ Určitý výčet omezení poskytování informací nalezneme i v samotném InfZ.

Jak již bylo řečeno, každý má právo získávat informace, přičemž zákon rozeznává dva základní způsoby. První z nich je založen na samotné iniciativě žadatelů, kdy je informace poskytována na základě žádosti. Druhým způsobem je pak povinné zveřejňování informací již zmíněnými povinnými subjekty. Jedná se především o ty údaje, které jsou taxativně vymezené v § 5 odst. 1 InfZ a jejichž obsah je potřebný pro větší okruh osob.²⁷ Zákon také stanovuje způsob jejich zveřejňování, přičemž se jedná o sídlo povinného subjektu na místě volně přístupném občanům a v dnešní době také způsobem umožňující dálkový přístup, tedy

²⁵ KORBEL, František a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2005, s. 62-70.

²⁶ Na toto ustanovení v Listině dále navazují speciální zákony, které blíže upravují tuto problematiku. Jedná se tedy především o zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 358.

především pomocí internetu. Dále je nutné podotknout i to, že je povinností orgánů ve svém sídle a v úředních hodinách umožnit přístup k právním předpisům a dalším dokumentům, které souvisejí s jejich činností.

2.2 Poskytování informací na žádost

Druhý způsob, který vyžaduje aktivnější přístup ze strany občana, je poskytování informací na žádost. Jedná se především o poskytování takových informací, které mají uspokojit individuální zájem a požadavky jedince.²⁸ Každá instituce je pak povinna upravit si vnitřním předpisem místo a způsob, jak lze takové informace získat, a také sazebník poplatků²⁹ za poskytování, jestliže jsou vybírány.

Pokud je žádost podávána ústně, zpravidla se jedná o osobní návštěvu daného orgánu. Takto podaná žádost by měla být ve smyslu zásady rychlosti a hospodárnosti vyřízena bezodkladně a bez toho, aniž by byl sepsán nějaký záznam. Pokud se ale jedná o informaci, která je obsahově složitá nebo pokud žadatel nebyl spokojen s její ústním sdělením, je nutné podat takovou žádost písemně³⁰.

Písemná forma musí splňovat určité formální náležitosti, které stanovuje § 14 odst. 2 InfZ. V tomto smyslu se jedná o označení povinného subjektu a také o identifikaci žadatele. Pokud je žadatelem fyzická osoba, je nutné uvést jméno, příjmení, datum narození, adresu trvalého pobytu nebo adresu pro doručování. U právnické osoby se jedná o název, identifikační číslo a adresu sídla či adresu pro doručování. Samozřejmě je nutné uvést jaká informace je požadována (tedy čeho se žadatel domáhá) a také, že je toho domáháno ve smyslu InfZ.

Poté, co povinný subjekt posoudí obsah písemné žádosti, může nastat několik situací:

1. Požadovanou informaci bezodkladně, nejpozději však do 15 dnů od doručení žádosti, poskytně.
2. Pokud žádost neobsahuje všechny náležitosti nebo je příliš obecná či nesrozumitelná, orgán vyzve žadatele o její doplnění a stanoví přiměřenou lhůtu.³¹

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 358.

²⁹ Uvádí sazby, které je úřad oprávněn žádat jako náhradu nákladů, které jsou spojené např. s vyhledáním informace, pořízením kopie atd.

³⁰ Tímto se rozumí také podání prostřednictvím elektronické pošty.

³¹ Pokud žadatel nevyhoví výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, orgán žádost v prvním případě odloží a u druhého případu rozhodne o odmítnutí.

3. Pokud požadovaná informace není v působnosti daného orgánu, žádost odloží a informuje o tom žadatele do sedmi dnů ode dne jejího doručení.
4. Rozhodne o odmítnutí celé nebo části žádosti ze zákonem stanovených důvodů (např. se jedná o utajovanou informaci).
5. Povinný subjekt na žádost nereaguje a dochází k tzv. marnému uplynutí lhůty pro poskytnutí.

Proti jednotlivým „negativním“ činnostem povinného subjektu má žadatel k dispozici určité nástroje, kterými se může bránit. V případě rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace lze podat odvolání. Protože InfZ nestanovuje bližší podmínky odvolacího řízení, postupuje se obecně podle správního řádu,³² přičemž platí, že se lze odvolat do 15 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí k orgánu, který ho vydal. O odvolání pak rozhodne příslušný nadřízený orgán. V ostatních případech (§ 16a InfZ) lze podat ústní či písemnou stížnost na postup při vyřizování žádosti a to do 30 dnů ode dne doručení sdělení nebo od dne uplynutí lhůty pro poskytnutí. O takto podané stížnosti rozhoduje také nadřízený orgán.

³² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3 Jednotlivé formy účasti občanů na samosprávě obcí

3.1 Zastupitelstvo obce a jeho orgány

Zastupitelstvo je nejdůležitějším orgánem obce, neboť právě ono obec samostatně spravuje. Jeho důležitost se projevuje i v tom, že jako jediný orgán obce je upraven na ústavní úrovni a to v čl. 101 až 104 Ústavy. Jedná se o nejvyšší zastupitelský sbor, od kterého se odvíjí postavení dalších orgánů obce a které nalezneme jednotlivě upravené v zákoně o obcích.³³ Těmito orgány jsou dle § 5 tohoto zákona rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce,³⁴ pod kterými si lze představit např. komise k projednávání přestupků zřizované podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů nebo povodňové komise zřizované dle § 78 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Za orgán obce považujeme také obecní policii, která je zřizována a rušena zastupitelstvem obecně závaznou vyhláškou.

Zastupitelstvo obce se skládá z členů volenými občany obce.³⁵ Tyto volby se konají v souladu s volebním zákonem tajným hlasováním a uplatněním všeobecného, rovného a přímého volebního práva.³⁶ Počet členů, který má být zvolen, je stanoven zastupitelstvem obce nejpozději do 85 dnů přede dnem konání těchto voleb³⁷ a uveřejněn na úřední desce (také způsobem v místě obvyklém) do dvou dnů po jeho stanovení. Při určování tohoto počtu musí být splněny podmínky uvedené v zákoně o obcích, přičemž se bere v úvahu velikost územního obvodu a počet obyvatel obce k 1. lednu toho roku, ve kterém se volby konají.³⁸ Kritérium počtu obyvatel je důležité zejména pro stanovení minimálního a maximálního počtu členů, které zastupitelstvo musí, popřípadě může mít.

Volební období zastupitelstva obecně trvá čtyři roky. Mohou však nastat vážné situace, za kterých může být během svého funkčního období rozpuštěno Ministerstvem vnitra. Jedná se o taxativně vymezené případy, kdy:

³³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 212.

³⁴ Obdobně je to i u měst, městysů a městských částí a obvodů. Pokud hovoříme o statutárním městě, jedná se pak o radu města, primátora, magistrát a zvláštní orgány města.

³⁵ Včetně cizinci, pokud splňují dané podmínky (viz kapitola 1.3 Občané obce a jejich práva).

³⁶ § 1 odst. 1 volebního zákona.

³⁷ Pokud není počet stanoven, je zvoleno tolik členů, kolik jich mělo končící zastupitelstvo.

³⁸ §§ 67 a 68 zákona o obcích.

1. nebylo schopné se usnášet po dobu delší jak šest měsíců, nebo
2. pokud nepostupovalo v souladu se soudním rozhodnutím o vyhlášení místního referenda nebo s rozhodnutím přijatým v místním referendu a ve lhůtě dvou měsíců od vyzvání Ministerstvem vnitra nezjednálo nápravu.³⁹

Záležitosti, které spadají do působnosti zastupitelstva, jsou vymezeny v § 84 a následně v § 85 zákona o obcích. Protože se jedná o orgán samosprávy, rozhoduje ve věcech spadajících do samostatné působnosti. Kromě pravomocí upravených v § 84 odst. 2 téhož zákona, si může zastupitelstvo vyhradit i další pravomoci v oblasti samostatné působnosti, avšak s výjimkou těch, které náleží radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích.⁴⁰

Podle § 117 zákona o obcích je zastupitelstvu dána i možnost podle svého uvážení zřizovat iniciativní a kontrolní orgány - výbory.⁴¹ Výbory nalezneme systematicky upraveny v hlavě V. tohoto zákona, kde je stanovena i povinnost obce vždy zřídit finanční a kontrolní výbor. U obcí, ve kterých žije alespoň 10 % občanů hlásících se k národnostní menšině, je i povinností zřídit výbor pro národnostní menšiny. Protože se jedná o orgány zastupitelstva, které plní jeho úkoly, jsou mu ze své činnosti zcela odpovědní. Předsedou každého výboru je vždy člen zastupitelstva. Výjimku však tvoří tzv. osadní či místní výbory, jejichž členy jsou výhradně zastupitelstvem určené občany s trvalým pobytem v té části obce, pro kterou je zřízen.

3.1.1 Člen zastupitelstva a jeho práva, povinnosti

Občan obce může v souvislosti se zastupitelstvem využít kromě svého aktivního volebního práva také tzv. pasivní volební právo – tedy právo být volen. Dalo by se říci, že využití tohoto práva má vyšší váhu, neboť občan svým zvolením může více zasahovat do rozhodování ve své obci než ostatními právy, které má k dispozici. Toto právo občanovi vyplývá přímo z čl. 21 odst. 4 Listiny, kdy: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

Členem zastupitelstva se může stát každá osoba splňující obligatorně všechny podmínky, které jsou společné i pro uplatnění aktivního volebního práva. Musí se tedy jednat o státního občana České republiky, který je hlášen k trvalému pobytu v dané obci, v den voleb dosáhl nejméně věku 18 let a nevznikla u něj překážka výkonu volebního práva.⁴² Pro úplnost je

³⁹ § 89 odst. 1 a 2 zákona o obcích.

⁴⁰ Srov. § 84 odst. 3 zákona o obcích.

⁴¹ Jako příklad lze uvést výbor dopravní či výbor pro životní prostředí.

⁴² Dle § 4 odst. 2 písm. a) a b) volebního zákona jsou těmito překážkami výkonu trestu odnětí svobody a zbavení

třeba říci, že aby osoba mohla tuto funkci vykonávat, musí nejprve svým zvolením získat mandát a poté na první schůzi zastupitelstva, kterého se zúčastní, složit slib.

Podle zákona o obcích můžeme členy rozdělit na dvě skupiny – tedy na uvolněné a neuvolněné. O tom, kdo ze zastupitelů bude uvolněným či neuvolněným členem, rozhoduje samostatně zastupitelstvo. Ti zastupitelé, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni ze svých pracovních poměrů nebo pokud nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové, ji vykonávají jakoby svůj „hlavní pracovní poměr“. Je však nutné podotknout, že se nejedná o zaměstnance obce. Za jejich výkon jim pak náleží odměna, která je upravena v § 71 odst. 2 a 3 zákona o obcích.⁴³ Neuvolnění členové pak vykonávají tuto funkci vedle svého pracovního poměru, přičemž zaměstnavatel je jim povinen poskytnout pracovní volno s náhradou mzdy.⁴⁴

Vzhledem k tomu, že funkce zastupitele je funkcí veřejnou, jsou s jeho výkonem spojená určitá práva a hlavně povinnosti, které musí zastupitel plnit v zájmu občanů a obce. Pokud bychom si chtěli vymežit práva zastupitele, určitý výčet nám poskytuje § 82 zákona o obcích. Jedná se o právo:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě, výborům a komisím návrhy na projednání, resp. předkládat návrhy k zařazení na připravované zasedání (§ 94 odst. 1 téhož zákona),
- interpelace – tedy vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obce založila nebo zřídila, přičemž písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,
- na informace ve věcech souvisejících s výkonem funkce zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a zaměstnanců právnických osob zřízených nebo založených obcí.

Mezi další práva člena zastupitele lze zařadit i:

- právo volit a být volen do každého voleného orgánu obce – tedy do funkce starosty, místostarosty či radního - a také být zvolen předsedou nebo členem výboru, který je

způsobilosti k právním úkonům.

⁴³ Výše odměny se určuje podle nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ BŘEŇ, Jan. *Práva a povinnosti zastupitelů* [online]. Deník veřejné správy, 14. června 2007 [cit. 26. prosince 2009]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6272351>>.

zřízen zastupitelstvem,

- právo účastnit se jednání zastupitelstva a orgánů, do kterých je zvolen,
- právo na materiální zabezpečení v podobě měsíční odměny nebo odměny při skončení funkčního období za výkon funkce,
- další práva, která souvisí s jeho vystupováním při jednání zastupitelstva a jiných orgánech a která jsou upravena v jednacím řádu zastupitelstva.⁴⁵

Kromě práv však mají zastupitelé i určité povinnosti, které musí plnit. Zejména se jedná o povinnost:

- Složit slib – jak již bylo dříve řečeno, zastupitel je povinen složit slib na první schůzi zastupitelstva, kterého se zúčastní. Pokud by ho odmítl složit nebo by ho složil s výhradou, znamenalo by to ztrátu jeho mandátu.
- Vykonávat svůj mandát osobně a v souladu se složeným slibem (§ 69 odst. 4 zákona o obcích).
- Účastnit se zasedání zastupitelstva, popř. jiných orgánů, do kterých je zvolen, a plnit úkoly, které mu jsou uloženy.
- Hájit zájmy občanů a obce a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce (§ 83 odst. 1 zákona o obcích).
- Vyhybat se střetu zájmů - pokud by účast zastupitele na projednávání a rozhodování nějaké záležitosti měla být ku prospěchu či ke škodě jemu nebo osobě blízké, je povinen tuto věc sdělit před zahájením jednání danému orgánu.

Samotný výkon funkce člena zastupitelstva je spojen s dodržováním i určitých morálních pravidel. Není proto překvapením, že se v dnešní době kromě jednacích řádů schvalují i etické kodexy členů zastupitelstva, ve kterých jsou upraveny obecné zásady výkonu této funkce, střet zájmů a také úplatkářství v podobě darů či určitých výhod. Ačkoli tyto kodexy nejsou ještě zcela rozšířeny, neboť se lze stále setkat s názorem, že jsou nepotřebné, bezesporu se jedná o nástroj, který může napomoci ve snaze o průhlednost a otevřenost veřejné správy.⁴⁶

⁴⁵ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1, základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 194-497.

⁴⁶ Občanské sdružení Oživení. *Etické kodexy zastupitelů zůstávají raritou* [online]. Bezkorupce, 3. ledna 2007 [cit. 14. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/eticke-kodexy-zastupitelu-zustavaji-raritou/>>.

Předpokladem správné funkčnosti je však úplné ztotožnění členů zastupitelstva s obsahem kodexu a za případné porušení i hrozba nějaké morální sankce.⁴⁷

Na závěr je nutné připomenout i situace, za kterých mandát člena zastupitelstva zaniká. Podle § 55 volebního zákona je zánik mandátu spojen s nesložením slibu nebo složením slibu s výhradou, písemnou rezignací člena zastupitelstva na jeho funkci (tedy dnem, kdy starosta obdrží takovou rezignaci), dnem nových voleb do zastupitelstva, dnem, kdy došlo ke sloučení obcí nebo připojení obce k obci jiné, a samozřejmě také úmrtím člena. Dále může mandát zaniknout vyslovením zastupitelstva z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu o odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, při ztrátě volitelnosti nebo v důsledku neslučitelnosti funkcí⁴⁸.

3.1.2 Zasedání zastupitelstva a práva občanů

Podle zákona o obcích se zastupitelstvo schází dle své potřeby ve svém územním obvodu, avšak minimálně jednou za tři měsíce. Tato povinnost je vyžadována hlavně z toho důvodu, že je zastupitelstvo přímo odpovědné občanům obce a tudíž je musí o své činnosti a o činnosti dalších orgánů informovat.

Zasedání je zpravidla svoláváno a řízeno starostou. K tomu, aby bylo schopno se usnášet, je zapotřebí přítomnost nadpoloviční většiny všech jeho členů. Pokud by se tak nestalo, ať už na začátku nebo v průběhu jednání, je nutné zasedání ukončit a do 15 dnů svolat náhradní.⁴⁹

Jak stanovuje zákon o obcích, zasedání jsou veřejně přístupná. O tom kdy a kde se koná a jaký je navržený program je však nutné občany předem informovat a to vyvěšením na úřední desce (kromě toho lze i způsobem na místě obvyklém) a také způsobem umožňující dálkový přístup alespoň sedm dní před plánovaným zasedáním. V praxi se lze ale často setkat s tím, že dochází k nedodržování této zásady veřejnosti ve smyslu neúplného či nevhodného informování. Takový přístup orgánu obce však může mít neblahý dopad na zákonnost a následně i na platnost usnesení přijatých na takovém zasedání. Na druhou stranu je nutné podotknout, že pokud tato informace není vyvěšena na úřední desce nebo pokud je vyvěšena méně jak sedm po sobě jdoucích kalendářních dnů, nemusí to vždy znamenat neplatnost přijatých usnesení. Pokud jsou občané dostatečně informováni o konajícím se zasedání např. v

⁴⁷ Příklad etického kodexu viz příloha.

⁴⁸ Dle § 5 odst. 2 a 3 volebního zákona se jedná o neslučitelnost s funkcí vykonávanou zaměstnancem obecního úřadu, pokud přímo vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti dané obce.

⁴⁹ Jak už jsem jednou zmínila, pokud by nebylo schopné se usnášet po dobu delší jak šest měsíců, Ministerstvo vnitra ho může rozpustit.

novinách či rozhlasem, lze to považovat za splnění zásady veřejnosti, ačkoli došlo k porušení ustanovení zákona o obcích, a tedy přijatá usnesení jsou platná.⁵⁰

V této souvislosti je nutné zmínit i tzv. neveřejná setkání či pracovní poradby zastupitelů, při kterých dochází k prodiskutování určitých záležitostí bez toho, aniž by bylo přijato usnesení. V takovém případě neexistuje právní nárok na účast veřejnosti. Cílem těchto pracovních porad je většinou příprava projednání těch záležitostí, které jsou složitější a které by mohly protáhnout zasedání. Ze strany občanů je to však vnímáno negativně, neboť se domnívají, že jsou „ochuzeni“ o samotný průběh projednávání těchto záležitostí. Samozřejmě tyto neveřejná jednání by měla sloužit zastupitelům pouze k tomu, aby získali informace potřebné k jejich objektivnímu rozhodnutí. K této problematice NSS dodává, že : „Lze si proto představit, že řádný (kompetentní) výkon funkce zastupitele bude vyžadovat podrobnější seznámení s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání, neboť ne všechny záležitosti budou vždy zcela jasné a jednoznačné. Je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopni je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit.“⁵¹ Jak tedy vyplývá i z rozsudku NSS, neměla by nastat situace, kdy zastupitelstvo na své pracovní poradě prodiskutuje danou problematiku a na veřejném zasedání pouze tento bod odsouhlasí, popř. neodsouhlasí.

Pokud bychom se měli nyní zaměřit na jednotlivá práva, která může občan využít na zasedání, jednalo by se o právo:

- vyjadřovat stanoviska k projednávanému programu,
- vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- požadovat projednání určité záležitosti.

Ad 1) Dříve než se přistoupí k samotnému projednávání jednotlivých bodů, zastupitelstvo hlasuje o navrženém programu. V této souvislosti Lukáš Potěšil uvádí, že „projednávaný a dosud neschválený program jednání zastupitelstva obce je projednáván jako kterákoliv jiná

⁵⁰ FUREK, Adam. *Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce – Praktické problémy*. Veřejná správa, 2008, č.6, příloha VI.

⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 8. srpna 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55.

věc, není tedy důvod upírat občanům toto právo.⁵² Dále také uvádí, že tímto způsobem se občan může nepřímo zapojit do tvorby programu, ačkoli podle zákona o obcích může program tvořit pouze člen zastupitelstva, rada obce a výbory. V praxi by to znamenalo, že pokud by přednesený návrh občanem zaujal některého ze zastupitelů, může být tento požadavek zastupitelem navržen k zařazení na program zasedání.

Ad 2) Toto právo tvoří hlavní princip uplatnění práva občanů na účast na veřejném životě. Podmínky jeho uplatnění jsou blíže stanoveny v jednacím řádu každé obce, přičemž nesmí dojít k žádnému omezení – kromě stanovení doby pro délku vystoupení - nebo dokonce k jeho vyloučení. V tomto smyslu je i nezákonná taková úprava, kdy je občanům dána možnost se vyjádřit, ale až poté, co je o věci již rozhodnuto.⁵³ Ve stejném smyslu hovoří i rozsudek NSS, který ale zároveň upozorňuje na to, že toto právo je občany vynutitelné jen tehdy, pokud se jejich stanoviska váží k právě projednávaným věcem.⁵⁴

Ad 3) Možnost vyjadřovat se k rozpočtu a závěrečnému účtu je podle mého názoru nejméně využívaným právem ze strany občanů. Tento nezájem je především dán tím, že jen málo občanů obce je schopno se orientovat ve velkém počtu čísel, která jsou uvedena v rozpočtu, a také se obecně orientovat v těchto ekonomických otázkách. „K tomu, aby se občané mohli vyjadřovat k návrhu rozpočtu obce, je nutné, aby jim rozpočtová dokumentace byla prezentována a představena ve srozumitelné podobě s dostatkem relevantních informací.“⁵⁵ V praxi by tedy měl být samozřejmostí snadný přístup nejen k samotnému rozpočtu, ale také k vysvětlujícím informacím, které by napomohly občanům lépe pochopit tuto problematiku.

Ad 4) Požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvem či radou obce je možné jen tehdy, pokud je taková žádost podepsána alespoň 0,5 % občanů obce. Jak z této věty vyplývá, jedná se o kvalifikovanou žádost, která je v písemné podobě. Jestliže žádost splňuje stanovené podmínky, je pak povinností příslušného orgánu ji vždy projednat na svém zasedání nejpozději ve lhůtě, která u zastupitelstva činí 90 dnů a u rady 60 dnů.

⁵² POTĚŠIL, Lukáš. *Práva občanů při zasedání zastupitelstev obcí* [online]. Právní rádce, 24. dubna 2008 [cit. 27. prosince 2009]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-24216590-prava-obcanu-pri-zasedani-zastupitelstev-obci>>.

⁵³ Veřejný ochránce práv. *Občané mají právo vyjadřovat se na jednání zastupitelstva obce k projednávaným bodům* [online], 1. srpna 2008 [cit. 27. prosince 2009]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1312>>.

⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. září 2007, č. j. 3 Aps 7/2006-103.

⁵⁵ CÍSAŘOVÁ, Eliška, PAVEL, Jan. *Zapojování veřejnosti do rozpočtového procesu* [online]. Deník veřejné správy, 17. dubna 2009 [cit. 14. ledna 2010]. Dostupné na: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6369703>>.

Členové zastupitelstva tedy musí být s návrhem seznámeni, přičemž zastupitelstvo následně rozhodne o tom, zda-li návrh bude zařazen do programu nebo bude odmítnut.

3.1.3 Problematika nahrávání veřejného zasedání

Zasedání zastupitelstva je veřejně přístupné každé osobě bez ohledu na to, zda-li se jedná o občana příslušné obce. Ačkoli jsou tímto způsob poskytovány informace široké vrstvě osob, vznikl zde problém s otázkou pořizování zvukových a obrazových záznamů z tohoto veřejného zasedání. Tento problém se projevuje jako střet dvou základních práv - práva osob na informace a práva jednotlivce na ochranu osobnosti. V této souvislosti se odkazuje i na znění § 12 odst. 1 občanského zákoníku, kdy: „Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořizeny jen s jejím svolením.“ Při řešení této problematiky existují dva názory.

První názor spočívá v přesvědčení, že k nahrávání je potřeba souhlasu všech zúčastněných osob, tedy jak samotných zastupitelů, tak i veřejnosti, jestliže se nejedná o nahrávání pro úřední účely (např. pro zpracování zápisu ze zasedání). V tomto smyslu hovoří i občanský zákoník v § 12 odst. 2: „Svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona.“ Tento názor se také dále opírá o § 13 občanského zákoníku, kdy je nutná ochrana před neoprávněným zásahem do práva na ochranu osobnosti.⁵⁶ Zde bychom také mohli poukázat i na Listinu a její čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3.

Druhý pohled na tuto problematiku, ke kterému se přiklání Veřejný ochránce práv a Ministerstvo vnitra, je takový, že každý má právo pořídit si záznam z jednání zastupitelstva, pokud tím nenaruší jeho průběh. Podle slov Otakara Motejla: „Je třeba brát do úvahy právo občanů na přístup k informacím na zasedání zastupitelstva, které je veřejné, projednávají se na něm veřejné (komunální) záležitosti a jeho cílem je co nejvyšší dostupnost informací. Z těchto důvodů pořízení a použití záznamu hovoří v jeho prospěch.“ Na to však dodává, že i když nelze občanovi zakázat pořizování záznamů, mělo by být zároveň respektováno právo na ochranu osobnosti a tedy povinnosti mít souhlas, neboť mohou být natáčeny i projevy osobní povahy.⁵⁷

⁵⁶ Podle stanoviska Svazu měst a obcí ČR.

⁵⁷ Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2008, sp. zn. 3454/2007/VOP/ZS. [cit. 16. ledna 2010]. Dostupné na <http://www.otevrete.cz/1svoboda-projevu/1kauzy2/ombudsman-potvrdil-pravo->

Podle mého názoru má občan právo nahrávat si průběh zasedání, neboť se jedná o veřejnou schůzi o veřejných otázkách. Zároveň si ale myslím, že by bylo vhodné před zahájením jednání přítomné osoby upozornit na to, že takový záznam bude pořizován.

Z pohledu praxe lze poukázat na to, že některá města umožňují sledovat průběh jednání zastupitelstva prostřednictvím on-line přenosů na svých webových stránkách. Ačkoli se jedná o technicky náročný způsob, který si mohou dovolit jen větší a ekonomicky výhodnější města, jedná se o dobrý příklad toho, jak se některá zastupitelstva staví k tomuto problému a obecně ke snaze o větší blízkost veřejné správy k občanům.⁵⁸

3.2 Rada obce a její orgány

Rada obce je upravena v §§ 99 až 102 zákona o obcích. Jedná se o výkonný orgán v oblasti samostatné působnosti, který je volen zastupitelstvem a je mu ze své činnosti přímo odpovědný. Rada se nevolí v těch obcích, jejichž zastupitelstva mají méně jak 15 členů. V takovém případě vykonává její pravomoc – s výjimkou těch, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu - starosta obce. Počet členů rady je zákonem o obcích stanoven nejméně na pět a nejvýše na 11 členů, přičemž tento počet musí být vždy lichý a nesmí přesahovat jednu třetinu členů zastupitelstva. Jak již bylo řečeno, každý zastupitel má právo být volen do rady obce. Tato volba se většinou děje na ustavující schůzi zastupitelstva. Kromě radních, kteří jsou voleni z řad zastupitelů, je rada dále tvořena starostou a místostarostou (místostarosty).

Jednání rady obce se konají dle potřeby a na rozdíl od zastupitelstva jsou zásadně neveřejné. V praxi se lze ale setkat s názorem, že i jednání rady by se mělo veřejnosti zpřístupnit. Podle mého názoru není zapotřebí této změny, neboť jak vyplývá z postavení rady, jedná se o výkonný orgán, který především plní záležitosti jí uložené zastupitelstvem. Z praxe mohu uvést, že občané jsou informováni o činnosti rady na jednání zastupitelstva, což považuji za dostatečné. Podle rozsudku NSS je důvodem neveřejnosti tohoto jednání i to, že rada obce nevyjadřuje zastupitelskou demokracii a přítomnost veřejnosti by do určité míry mohlo ovlivnit rozhodování tohoto orgánu (podle slov NSS „výměnu názorů“). Je však povinností rady poskytnout občanům informace o své činnosti a taky průběhu včetně výsledků jejího jednání.⁵⁹

[porizovat-si-zaznam-z-jednani-zastupitelstva-162.html](#)>.

⁵⁸ Jako příklad lze uvést on-line přenosy Zastupitelstva města Jihlavy. Dostupné na <http://www.jihlava.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=5967&id=465439>.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004-62.

K tomu, aby byla rada schopná se usnášet, je zapotřebí přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů a k přijetí usnesení nebo rozhodnutí souhlasu také nadpoloviční většiny všech členů. Průběh a pravidla jednání si pak rada upraví ve svém jednacím řádu.

Mezi dalšími povinnostmi rady je i pořízení zápisu ze své schůze, který je podepsaný starostou a místostarostou. Dle zákona o obcích tak musí být učiněno do sedmi dnů ode dne jejího konání. Podle § 101 odst. 3 zákona o obcích se do zápisu vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený pořad schůze rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Tento zápis je pak volně přístupný občanům k nahlédnutí.

Okruh pravomocí, který rada obce vykonává, je taxativně uveden v § 102 zákona o obcích. Jako příklad lze zejména zmínit ty záležitosti, které plní vůči zastupitelstvu (příprava návrhů pro jednání, zabezpečení plnění přijatých usnesení), dále vyhrazenou pravomoc vydávat nařízení obce, zabezpečovat hospodaření dle schváleného rozpočtu nebo stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.

Stejně jako zastupitelstvo, tak i rada si může zřídit své kontrolní a iniciativní orgány – komise (např. přestupkovou).⁶⁰ Těm náleží § 122 zákona o obcích, ve kterém je mimo jiné stanoveno, že mohou vykonávat i přenesenou působnost, pokud jim byla svěřena. Předsedou komise může být pouze osoba, která je odborně způsobilá vykonávat takovou oblast státní správy. Tímto se liší od postavení předsedy výboru zastupitelstva, u kterého není odborná způsobilost potřebná.

3.3 Právo hlasovat v místním referendu

Právo občanů volit si své zástupce do zastupitelstva obce je bezesporu jedním z nejdůležitějších práv uplatněných v nepřímé demokracii. Pokud bychom mluvili o demokracii přímé, v tomto případě by se jednalo o právo občana hlasovat v místním referendu.⁶¹

Důležitost tohoto institutu spočívá v tom, že tímto způsobem dochází k přímé participaci občanů na správě věcí veřejných a tedy k naplnění jejich základního práva upraveného v čl. 21 odst. 1 Listiny. Přestože Ústava ani Listina přímo neuvádí pojem místního referenda jako je tomu např. v Ústavě Slovenské republiky, některé jejich články se alespoň zmiňují o

⁶⁰ Zde je vhodné upozornit na to, že je nutné rozlišovat přestupkovou komisi zřízenou radou obce a komisi k projednávání přestupků zřízenou jako zvláštní orgán obce dle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ BŘEŇ, Jan. *Místní referendum – nová pravidla pro jeho platnost a závaznost* [online]. Deník veřejné správy, 9. ledna 2009 [cit. 16. ledna 2010]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6352602>>.

referendu nepřímo.⁶²

Pro Českou republiku je typické, že institut referenda lze uplatnit pouze na místní úrovni (tedy na úrovni obcí), neboť prozatím nebyl přijat ani zákon o referendu na regionální úrovni a ani zákon o celostátním referendu (s výjimkou ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Právní úpravu místního referenda nalezneme ve speciálním zákoně o místním referendu, na který odkazuje i § 60 zákona o obcích.

Místní referendum je tedy jediným způsobem, jak se mohou občané obce přímo podílet na rozhodování v oblasti územní samosprávy. Vyjadřují tím nejen svůj názor na aktuálně projednávanou věc, ale hlavně samotný zájem o budoucí podobu či vývoj jejich obce. Podle ZMRef ho lze konat nejen na území obce (města), ale také na území části obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a na území hl. města Prahy za podmínky, že se na vyhlášení referenda usneslo buď samo zastupitelstvo, nebo rozhodlo o jeho vyhlášení na základě kvalifikovaného návrhu podaného přípravným výborem. Při rozhodování o změnách, které se týkají území obce, je v zákoně o obcích stanovena i povinnost zastupitelstva referendum vyhlásit. Kdyby tak neučinilo, znamenalo by to neplatnost takového rozhodnutí. V tomto případě mluvíme o oddělení části obce, kdy jednou z podmínek je i souhlasné vyjádření občanů žijících na území té části obce, která se chce oddělit. Dále je nutné souhlasné vyjádření občanů i k rozhodnutí o sloučení či připojení obce, pokud je do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí podán návrh na konání referenda o této věci. Stejná podmínka platí i u zřízení či zrušení městské části nebo městského obvodu (§§ 19 až 21 zákona o obcích).

Referendum lze konat pouze o takových otázkách, které souvisejí s výkonem samostatné působnosti obce. V ZMRef však nalezneme i taxativní výčet otázek, u kterých není referendum přípustné, ačkoli do samosprávy obce spadají. Dle § 7 ZMRef ho tedy nelze konat:

1. o místních poplatcích a o rozpočtu obce,

⁶² Institut referenda lze vyvodit z Ústavy čl. 2 odst. 2: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“ a také z Listiny čl. 21 odst. 1 „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Referendum je dále zmíněné i v čl. 10a odst. 2 Ústavy: „K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedeného v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba souhlasu daného v referendu.“

2. o zřízení nebo zrušení orgánů obce a jejich vnitřním uspořádáním,
3. o volbě a odvolání starosty a dalších členů zastupitelstva a volených a jmenovaných členů dalších orgánů obce,
4. pokud by byla položená otázka nebo rozhodnutí v rozporu s právními předpisy,
5. pokud se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
6. o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
7. o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky,
8. pokud neuplynulo 24 měsíců od platného rozhodnutí do podání návrhu na konání o téže věci.

3.3.1 Vyhlášení referenda na základě návrhu přípravného výboru

Jak již bylo řečeno, referendum může zastupitelstvo vyhlásit buď z vlastní iniciativy, nebo na základě návrhu přípravného výboru, jestliže je podpořen kvalifikovaným počtem oprávněných osob (tedy osob, které mají právo volit do zastupitelstva obce)⁶³ a pokud je otázka položena jednoznačně⁶⁴ a takovým způsobem, aby na ni bylo možno odpovědět „ano“ či „ne“ (§ 8 odst. 2 a 3 ZMRef).

Přípravný výbor lze charakterizovat jako skupinu alespoň tří oprávněných osob, která navrhuje uspořádání místního referenda, deleguje členy do komisí a která může podat návrh k soudu na určení vyhlášení referenda, určení bezchybnosti návrhu, dále podat k soudu návrh na neplatnost hlasování nebo na vyslovení neplatnosti rozhodnutí.⁶⁵ Povinností přípravného výboru je vždy ustanovit zmocněnce ze svých členů, neboť nedisponuje právní subjektivitou. Není tedy sám o sobě způsobilý k právním úkonům.

Návrh přípravného výboru musí podle ZMRef obsahovat náležitosti taxativně stanovené v § 10 tohoto zákona. Jedná se o označení území, na kterém se referendum bude konat, znění otázky, odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením referenda a realizací

⁶³ Potřebný počet oprávněných osob se zjišťuje z počtu obyvatel obce k 1. lednu toho roku, ve kterém byl podán návrh na konání referenda.

⁶⁴ Položená otázka nesmí: „ (...) osoby opravňující k hlasování dezinformovat, neumožní její dvojí či vícetý výklad, nebude zavádějící nebo sugestivní (...), (NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice, zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Linde: Praha, 2004, s. 32).

⁶⁵ NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice, zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004, s. 32-33.

přijatého rozhodnutí, označení zmocněnce a identifikaci členů přípravného výboru (tedy jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu) včetně vlastnoručních podpisů. Součástí návrhu je i příloha, která obsahuje podpisovou listinu s očíslovanými podpisovými archy.

Každý podpisový arch pak obligatorně obsahuje: označení území, kde se referendum bude konat, znění otázky (popř. otázek), jména, příjmení a adresy členů přípravného výboru a také upozornění na možné spáchání přestupku, kterého se může osoba dopustit, jestliže:

1. listinu podepíše aniž by byla oprávněnou osobou, nebo
2. oprávněná osoba podepíše návrh vícekrát nebo uvede nesprávné údaje.

Návrh přípravného výboru je následně předložen obecnímu úřadu, který ho z formálního hlediska posoudí do 15 dnů ode dne jeho podání. Pokud je shledáno, že návrh obsahuje nějaké nedostatky nebo chyby, úřad o tom neprodleně informuje zmocněnce a stanoví přiměřenou lhůtu, ne však kratší jak sedm dnů, k nápravě či doplnění návrhu. V případě, že je návrh bezvadný, musí být o tom zmocněnec také neprodleně vyrozuměn. Poté je návrh radou obce předložen zastupitelstvu k projednání na nejbližším zasedání. Zastupitelstvo pak svým usnesením rozhodne o tom, zda-li referendum bude vyhlášeno, nebo rozhodne o nevyhlášení z důvodu nemožnosti konání referenda v požadované záležitosti. V případě pozitivního rozhodnutí se místní referendum koná do 90 dnů od jeho vyhlášení. O jeho konání informuje starosta obce způsobem v místě obvyklém minimálně 15 dnů předem, přičemž je oznámena doba a místo konání (adresy hlasovacích místností) a také jsou zveřejněny otázky položené k rozhodnutí v místním referendu.

3.3.2 Hlasování v místním referendu, platnost a závaznost rozhodnutí

Pro účely hlasování se v obci zřizuje okrsková a místní komise (ve statutárním městě i městská komise). Pokud je v obci zřízen pouze jeden hlasovací okrsek, úkoly, které náleží okrskové komisi dle § 18 ZMRef, vykonává komise místní. Tyto komise lze obecně charakterizovat jako nejméně čtyřčlenné orgány, které se zřizují pro zabezpečení celého průběhu konání místního referenda. Počet členů stanoví starosta, přičemž na tuto pozici jsou delegovány oprávněné osoby přípravným výborem a dále také minimálně jeden člen starostou. Členství v komisi vzniká okamžikem podpisu pod písemné znění slibu. Situace, za kterých členství zaniká, jsou pak dále upraveny v § 22 odst. 2 ZMRef (např. dnem ukončení

činnosti komise).

„Hlasování v místním referendu probíhá v hlasovacích okrscích, jejichž území se shoduje s územním vymezením stálých volebních okrsků vytvořených podle zvláštního právního předpisu.“⁶⁶ V této souvislosti tedy mluvíme o volebních okrscích stanovených starostou obce dle § 26 volebního zákona. Hlasování probíhá na základě hlasovacích lístků, jejichž náležitosti jsou blíže upraveny v § 33 ZMRef, v hlasovací místnosti. Každá oprávněná osoba je povinna po příchodu do hlasovací místnosti prokázat oprávněnost k hlasování - tedy prokázat svou totožnost a státní občanství (viz § 36 téhož zákona). Po uplynutí doby, která byla stanovena pro hlasování, a po odhlasování všech přítomných oprávněných osob, je hlasovací místnost uzavřena a předsedou komise hlasování ukončeno.

Průběh zjišťování výsledků je pak upraven v §§ 41 až 46 ZMRef. Zde je vhodné uvést, že výsledky hlasování jsou uveřejněny na úřední desce obecního úřadu neprodleně po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování místní komisí.

K tomu, aby rozhodnutí bylo platné, je zapotřebí účasti alespoň 35% oprávněných osob. Pro závaznost tohoto rozhodnutí je pak nutné, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících a alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Nynější úprava této hranice byla výsledkem změny, která byla přijatá novelou ZMRef č. 169/2008 s účinností od 1. července 2008. Cílem novely bylo zvýšení počtu přijatých platných rozhodnutí, neboť původní právní úprava požadovala pro platnost účast alespoň poloviny oprávněných osob. Toto vyšší kvórum však u větších obcí znemožňovalo přijetí rozhodnutí, neboť z důvodu malého zájmu občanů zapojit se do rozhodování o těchto důležitých otázkách nebyla splněna zákonem stanovená minimální účast 50% oprávněných osob.⁶⁷

3.4 Návrhy, podněty a petice

Podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích má občan obce právo podávat návrhy, připomínky a podněty v oblasti samosprávy orgánům obce, které jsou vyřizovány bezodkladně. U složitějších případů nejpozději do 60 dnů, popřípadě do 90 dnů, jedná-li se o záležitosti spadající do působnosti zastupitelstva. Pod tímto ustanovením si lze obecně představit nejrůznější individuální žádosti či upozornění občanů (kromě petic a stížností), se

⁶⁶ § 28 ZMRef.

⁶⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0, novela zákona o místním referendu. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=323&CT1=0>>.

kterými se obrací na jednotlivé představitele obce, kdy u menších obcí se většinou jedná o starostu. Vyřízením těchto záležitostí se pak rozumí prověření uvedených skutečností a zaujmutí určitého stanoviska, popřípadě provedení opatření.⁶⁸

Dalším důležitým nástrojem, kterým mohou občané zasahovat do samosprávy obce, je i právo jednotlivce či skupiny fyzických osob (také ale i právnických osob) obracet se na orgány samosprávy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. V této souvislosti hovoříme o zaručení práva petičního (čl. 18 Listiny) .

Petice (z lat. petitio = požadavek, žádost) je obecně označována jako jeden z nejstarších prostředků, který slouží k ovlivňování orgánů veřejné moci.^{69,70} Na našem území je upraven nejen v Listině, ale i nepřilíh rozsaáhlým speciálním zákonem o právu petičním. Zde je vhodné upozornit na to, že tento zákon nabył účinnosti již v roce 1990 a do dnešní doby neprošel žádnou novelizací. Je tedy zřejmé, že je tento zákon již zastaralý a neupravuje takové situace, jakými jsou např. elektronické petice. Dále jsou petice předmětem úpravy i jiných zvláštních zákonů, jako např. volebního zákona (viz § 21 odst. 4).

Myslím si, že v dnešní době je petice stále více využívaným nástrojem, kterým občané prezentují své názory. Domnívám se, že je to dáno právě tím, že petiční zákon umožňuje podávat petici kteroukoli osobou bez ohledu na její věk a také určitou jednoduchostí při jejím sestavování.

Podle petičního zákona je možné, aby si občané vytvořili petiční výbor k sestavení petice, k opatření podpisů a k samotnému jednání s adresátem petice. Protože tento výbor není právnickou osobou a tudíž nedisponuje právní subjektivitou, je nutné, aby si členové výboru určili zletilou osobu, která je bude zastupovat při jednání s orgány. K tomu, aby byla petice vnímána jako určitý projev vůle většiny, je umožněno petičnímu výboru (popř. jednotlivci) jakýmkoli zákonným způsobem vyzývat občany k jejímu podpisu (v dnešní době též pomocí internetu). Ke shromažďování těchto podpisů může být pověřena osoba starší 16 let, přičemž každý musí být seznámen s obsahem petice před jejím podepsáním a k samotnému podpisu nesmí být nikdo nucen. Na podpisový arch je nutné vždy uvést jméno, příjmení, adresu a

⁶⁸ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 6/2008. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/stanoviska/2008/6.html>>.

⁶⁹ BŘEŇ, Jan, JEMELKA, Luboš. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: Aspi, 2007, s. 115.

⁷⁰ Peticí se však nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a vyzývat k porušování ústavy, zákonů či základních práv a svobod osob (viz § 1 odst. 2 a 3 petičního zákona).

podpis podporující osoby, přičemž pokud se petice týká samostatné působnosti obce, je tedy žádoucí, aby byla podepsána pouze občany dané obce.

Orgán veřejné moci, kterému je petice adresována, je povinen ji nejen přijmout, ale také posoudit její obsah a do 30 dnů písemně odpovědět osobě, která petici podala (§ 5 petičního zákona). Tuto skutečnost uvádí i Ústavní soud ve svém usnesení: „Petice je zvláštní kvalifikovaný případ svobody projevu, který je spjat s povinností orgánu veřejné moci na obsah petice reagovat. (...) orgán veřejné moci je povinen petici nejen přijmout, nýbrž i posoudit její obsah a písemně na ni odpovědět (...).“⁷¹ Ačkoli je povinností orgánu zaujmout k petici stanovisko, neexistuje žádný právní nárok podatelů petice na vyhovění požadavků v ní uvedených.

Petiční zákon dále uvádí i povinnost orgánů veřejné moci upravit si problematiku petic (včetně stížností a jiných podnětů) ve svém vnitřním předpise. U základních územních samosprávných celků pak spadá tato povinnost do vyhrazené pravomoci rady obce (§ 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích).

⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998, sp. zn. II. ÚS 20/98.

4 Možnost zavedení přímé volby starosty v České republice

Možnost zavedení přímé volby starosty je na našem území tématem, které se stalo předmětem mnoha odborných článků. Je tedy vhodné se na závěr stručně věnovat i této problematice jako určité možnosti rozšíření práv občanů.

4.1 Obecně o postavení starosty obce v České republice dle platné právní úpravy

V České republice je starosta obce volen zastupitelstvem na ustavující schůzi, přičemž každý člen zastupitelstva má právo kandidovat na tuto funkci. Samotný průběh voleb může být upraven buď ve volebním řádu zastupitelstva, nebo může být součástí jeho jednacího řádu. Starosta je ze své činnosti samozřejmě odpovědný zastupitelstvu, přičemž podle § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích ho může zastupitelstvo i odvolat. Osoba, která je zvolena do funkce starosty, je zároveň členem rady obce a stojí v čele obecního úřadu. V jeho nepřítomnosti je pak zastupován místostarostou, který je volen za stejných podmínek jako starosta.

Přestože se podle § 103 odst. 1 zákona o obcích jedná o orgán zastupující obec navenek, je většinou občanů mylně chápán jako osoba, která v obci rozhoduje. Jeho reprezentativní postavení se samozřejmě odráží i v rozsahu pravomocí, které jsou mu zákonem svěřeny. Starostu také nelze označovat za statutární orgán obce. Z tohoto důvodu nemůže sám rozhodovat o záležitostech, ke kterým je zapotřebí souhlasu zastupitelstva nebo rady. V opačném případě bychom mluvili o absolutní neplatnosti takového úkonu.⁷²

Určitý výčet oprávnění a povinností starosty upravuje ve svých ustanoveních zákon o obcích. Tato právní úprava nám však neposkytuje komplexní přehled všech úkolů, které starosta má. Proto je nutné brát v úvahu i další zvláštní zákony, jako je např. již zmíněný volební zákon, ZMRef nebo zákony vztahující se k životnímu prostředí.

Podle zákona o obcích náleží starostovi obce tato oprávnění:

1. jmenovat a odvolávat tajemníka obecního úřadu, včetně stanovení jeho platu⁷³- pokud

⁷² KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2004. Linde: Praha, 2004, s. 297.

⁷³ Se souhlasem ředitele krajského úřadu a v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- není tato funkce zřízena, vykonává jeho úkoly starosta (viz § 110 zákona o obcích),
2. plnit úkoly dle § 103 odst. 4 zákona o obcích (např. povinnost informovat veřejnost o činnosti obce podle InfZ)
 3. svolávat a řídit zasedání zastupitelstva obce a rady obce a podepisovat zápisy z těchto jednání,
 4. společně s místostarostou podepisovat právní předpisy obce (obecně závazné vyhlášky, nařízení),
 5. pozastavit výkon usnesení rady, je-li přesvědčen o jeho nesprávnosti, a následně ho předložit na nejbližším zasedání zastupitelstva – tzv. sistační oprávnění,
 6. užívat závěsný odznak při významných příležitostech a občanských obřadech (u primátora se jedná o primátorské insignie),
 7. zřizovat zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti a jmenovat a odvolávat jejich členy.⁷⁴

4.2 Postavení starosty ve Slovenské republice

Dříve než se budeme zabývat možností zavedení přímé volby starosty na našem území, je vhodné uvést příklad právní úpravy státu, ve kterém je tento institut již zaveden. Domnívám se, že vzhledem k podobnému uspořádání územní samosprávy je vhodné jako příklad uvést právní úpravu volby starosty ve Slovenské republice.

Základní ustanovení o starostovi obce nalezneme již v čl. 69 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto článku vyčteme, že starosta je orgánem obce (vedle zastupitelstva), kterého volí občané s trvalým pobytem na území dané obce tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Dále také stanovuje, že starosta obec spravuje a zastupuje ji navenek.

Stejně jako naše právní úprava, tak i slovenská blíže upravuje funkci starosty v obecním zřízení, tedy v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů (dále „obecní zřízení“). Podle § 13 tohoto zákona je starosta označován jako představitel obce a nejvyšší výkonný orgán. Protože se jedná o funkci, ve které je mandát získáván na základě zvolení občany, není ze své činnosti odpovědný zastupitelstvu, ale přímo voličům. To

⁷⁴ Viz §§ 103-106 a § 108 odst. 1 zákona o obcích.

v konečném důsledku znamená i to, že na základě rozhodnutí občanů obce může být ze své funkce i odvolán. Starosta obce zastává i pozici statutárního orgánu v majetkoprávních a pracovněprávních vztazích⁷⁵ a také pozici správního orgánu v oblasti administrativněsprávních vztahů (§13 odst. 5).

Podle §4 zákona č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů může být do funkce starosty zvolen občan obce, u kterého nenastaly překážky výkonu volebního práva a který v den voleb dovršil alespoň 25 let. Zde nacházíme další rozdíl, kdy v naší právní úpravě je omezen věk pouze na dosažení zletilosti. Kandidát na tuto funkci musí dále splňovat i podmínku trvalého pobytu v obci, kde kandiduje.

Funkce starosty je dle § 13 odst. 3 obecního zřízení pak neslučitelná s funkcí „poslance obecního zastupitelstva, zaměstnance obce, ve které byl zvolen, statutárního orgánu rozpočtové organizace nebo příspěvkové organizace zřízené obcí, v které byl zvolen, předsedou samosprávného kraje, vedoucího zaměstnance orgánu státní správy a dále podle zvláštního zákona (např. s funkcí prokurátora).“

Pokud bychom se zaměřili na pravomoci starosty, obecně bychom mohli říci, že vykonává vše s výjimkou toho, co je zákonem nebo statutem obce vyhrazené obecnímu zastupitelstvu. Konkrétně podle § 13 odst. 4 obecního zřízení starosta svolává a řídí jednání zastupitelstva a rady obce a podepisuje jejich usnesení, vykonává obecní správu v oblasti samosprávy a přenesené působnosti, zastupuje obec ve vztahu k právnickým a fyzickým osobám a ke státním orgánům a rozhoduje ve všech věcech správy obce, které nevykonává zastupitelstvo.

Dále je starosta nadán i sistační pravomocí, kdy může pozastavit výkon usnesení zastupitelstva z důvodu nezákonnosti či zjevné nevýhodnosti, která by pro obec plynula.⁷⁶

Způsoby zániku mandátu jsou upraveny v § 13a odst. 1 obecního zřízení. Jedná se především o typické důvody jako je např. odmítnutí slibu, popřípadě složení slibu s výhradou, rezignaci, uplynutí funkčního období, zrušení obce či smrtí. Výjimka je však v tom, že mandát zaniká i změnou trvalého pobytu mimo území obce, ve které vykonává funkci, a samozřejmě také vyhlášením výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty, kterým

⁷⁵ S výjimkou těch případů, kdy je zapotřebí i předchozího souhlasu zastupitelstva či se jedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva (SOTOLÁŘ, Jan. *Zákon o obecnom zriadení, komentar*. Sotac: Košice, 2003, s. 201-202).

⁷⁶ K této problematice blíže SOTOLÁŘ, Jan. *Zákon o obecnom zriadení, komentar*. Sotac: Košice, 2003, s. 203-204.

se rozhodlo o jeho odvolání. Toto hlasování je vyhlášováno obecním zastupitelstvem, pokud:

1. o to požádalo peticí alespoň 30% oprávněných voličů,
2. starosta hrubě a opakovaně zanedbává své povinnosti, porušuje zákony či jiné právní předpisy, nebo
3. pokud starosta není přítomný nebo nezpůsobilý ve výkonu funkce déle jak šest měsíců.

4.3 Přímá volba - úvahy de lege ferenda

Jak jsem již v úvodu této kapitoly uvedla, k možnosti zavedení přímé volby starosty na našem území bylo napsáno již mnoho odborných článků a analýz. V této části práce se tedy stručně zaměříme na jednotlivé názory, jak by se případné zavedení přímé volby starosty odrazilo v nynější právní úpravě. Především tedy v oblasti právní úpravy postavení starosty jako výkonného orgánu vůči ostatním orgánům obce a oblasti úpravy volební metody.

Oblast úpravy postavení starosty vůči ostatním orgánům obce, tedy především vůči zastupitelstvu a radě, by představovala určité změny nejen v samotném zákoně o obcích (resp. v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), ale také možné změny v Ústavě. V této souvislosti se objevuje otázka, zda-li by zavedení přímé volby starosty a s tím související i změna tohoto orgánu na orgán výkonný nebylo v rozporu se zněním Ústavy čl. 101 odst. 1: „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.“ a čl. 104 odst. 2: „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“⁷⁷

Pokud bychom hovořili o samotné volbě starosty, ústavní úprava by nebyla zapotřebí, neboť zde nedochází k rozporu s těmito články. Z pohledu změny postavení starosty by to však znamenalo „významný koncepční zásah do stávajícího uspořádání územní samosprávy (...)“ a tudíž by mělo dojít i k úpravě na úrovni Ústavy.⁷⁸

Pokud bychom se měli věnovat otázce pravomocí takto voleného starosty, mělo by touto změnou dojít k jejich rozšíření na úkor ostatních orgánů obce. Je to logické, neboť hlavním smyslem celé změny je právě samotné posílení tohoto orgánu v rozhodování. V této

⁷⁷ Ministerstvo vnitra: Analýza možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR [online], s. 5-6. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>>.

⁷⁸ Tamtéž, s. 6.

souvislosti Josef Vedral uvádí, že tato změna by nastala především ve vztahu k radě obce, kdy by její pravomoci byly omezeny ve prospěch starosty nebo by dokonce došlo k jejímu úplnému odstranění ze soustavy orgánů (popř. změny na poradní orgán).⁷⁹ Ostatně ke změně rady obce na poradní orgán došlo i ve slovenské úpravě.

Další oblast – úprava volební metody – by znamenala především změnu volebního zákona. Při výběru volebního systému by byl nejspíše použit systém většinový, který je založený buď na relativní většině (tedy „vítěz bere vše“), nebo na absolutní většině (zvolen ten, kdo získá nadpoloviční počet hlasů). Relativní většina je uplatňována např. při volbě starosty ve Slovenské republice. Volby založené na tomto systému probíhají v jednom kole, přičemž je zvolen kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů. Tento systém je ve srovnání s absolutně většinovým systémem jednodušší a méně nákladný, což můžeme považovat za určitou výhodu. Naproti tomu absolutně většinový systém je založen na získání nadpoloviční většiny hlasů. Většinou probíhá ve dvou kolech (může ale být i vícekolový či alternativní), přičemž do druhého kola postoupí jen nejúspěšnější kandidáti.^{80,81} Pokud by tedy došlo k zavedení přímé volby starosty i na našem území, byl by pravděpodobně preferován systém relativní většiny právě z důvodu jeho jednoduchosti a tedy i lepší pochopitelnosti.

⁷⁹ VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů (Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení)*. Deník veřejné správy [online], 7. července 2005 [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

⁸⁰ FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4., nezměněné vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 104.

⁸¹ Ministerstvo vnitra: *Analýza možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR* [online], s.7. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>>.

Závěr

Účast občanů na správě věcí veřejných a tedy i na samosprávě obcí je nedílnou součástí každého demokratického státu. Občan obce má k dispozici řadu práv, kterými může do této samosprávy zasahovat a které by měl být schopen využívat. Cílem mé bakalářské práce bylo poskytnout přehled těchto práv a pokusit se vymezit některé problémy, které nastávají při jejich aplikaci.

Územní samospráva je jako jediný druh samosprávy upravená na ústavní úrovni. Představuje činnost územních samosprávných celků (obcí a krajů), které lze charakterizovat jako společenství občanů na vymezeném území a s určitým rozsahem pravomocí. Každá fyzická osoba má pak zákonem vymezena práva, s jejichž pomocí může do této činnosti nejen zasahovat, ale také ji ovlivňovat a kontrolovat.

K účelnému uplatňování daných práv je však zapotřebí, aby měla osoba přístup k dostatečnému množství kvalitních informací. Podmínky poskytování těchto informací pak upravuje především InfZ, který rozlišuje povinné zveřejňování určitého okruhu informací tzv. povinnými subjekty a dále poskytování informací na základě individuální žádosti. Samozřejmě nelze požadovat takové informace, jejichž poskytnutím by došlo k ohrožení práv ostatních osob, popř. jiných subjektů.

Výčet práv, která může občan uplatnit vůči své obci, poskytuje především § 16 odst. 2 zákona o obcích. Bezesporu nejširší okruh práv se pak vztahuje k nejvyššímu orgánu obce, tedy k zastupitelstvu. Občan zde může využít nejen aktivní volební právo a zvolit si tak své zástupce, ale také může být zvolen členem zastupitelstva, přičemž se mu tak nabízí možnost, jak může více zasahovat do fungování obce. Významným právem je také právo účastnit se jednání zastupitelstva. Ačkoli tato jednání nebývají veřejností příliš navštěvována, poskytují nejen určitou představu o přístupu jednotlivých členů zastupitelstva k jejich funkci, ale také možnost vyjádřit se k projednávaným věcem. Určitý rozvoj v této oblasti pak můžeme spatřit v tom, že některá města umožňují veřejnosti sledovat svá zasedání i na webových stránkách. Tím přispívají nejen k lepší informovanosti občanů o jejich činnosti, ale také i k samotnému rozvoji principu transparentnosti veřejné správy.

Samozřejmě nelze občanovi upřít další práva, která jsou blíže upravena speciálními zákony. Především se tedy jedná o přímé zapojení občanů na rozhodování o důležitých

otázkách spadajících do samosprávné činnosti obce prostřednictvím institutu místního referenda. K tomu, aby však bylo rozhodnutí platné a závazné, je nutná účast alespoň 35% oprávněných osob, a aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných.

Poslední problematikou, kterou jsem se věnovala v této práci, byla možnost zavedení přímé volby starosty na našem území. Česká republika je typická tím, že starosta představuje reprezentativní orgán, který zastupuje obec navenek. Jeho pravomoci nejsou příliš široké a ve většině případů je k jeho rozhodnutí zapotřebí souhlasu daného zastupitelstvem. Samozřejmě rozsah jeho pravomocí se bude lišit ve vztahu k velikosti obce, na jejímž území tuto funkci vykonává. Pokud se jedná o menší obec, ve které není zvolena rada, určité její pravomoci přecházejí právě i na starostu. Odlišné postavení má pak starosta v zemích, kde je volen v přímých volbách. Typickým státem, který tento institut využívá, je Slovenská republika. Takto zvolený starosta má pak postavení nejvyššího výkonného orgánu obce a ze své činnosti je přímo odpovědný občanům a tudíž je i občany odvolatelný. Ačkoli se jedná o další možnost, jak zapojit občany do správy věcí veřejných, jsem toho názoru, že změna nynějšího způsobu volby starosty není prozatím zapotřebí. Důvodem je i samotný fakt, že v dnešní době stále více klesá účast veřejnosti nejen ve volbách národních, ale také i místních.

Ačkoli je téma účasti občanů na samosprávě obcí velmi širokým tématem, myslím si, že jsem svého cíle dosáhla. Poskytla jsem přehled základních práv a jejich charakteristiku se snahou uplatnit i některé poznatky z praxe. Jako zajímavou oblast pro samostatné zpracování bych viděla možnost zavedení přímé volby starosty. Vzhledem k rozsahu bakalářské práce mi nebylo umožněno se touto problematikou zabývat do hloubky a tudíž jsem se zaměřila pouze na poskytnutí základních informací. Zavedení tohoto institutu je stále aktuálním tématem, které by si určitě zasloužilo i podrobnější analýzu možné budoucí právní úpravy.

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BŘEŇ, Jan a kol. *Meritum obce 2008-2009: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 7. 2008*. Praha: ASPI, 2008. 1092 s. ISBN 9788073573317.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky, 1. díl, základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 556 s. ISBN 8072391518.

FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 2. dotisk 4., nezměněného vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007. 266 s. ISBN 9788021040571.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 9788074000492.

JEMELKA, Lukáš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 172 s. ISBN 9788073572792.

Kol. autorů: *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšířené vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 125 s.

KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2005. 410 s. ISBN 807201532X.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 9788072016655.

KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2004. Praha: Linde, 2004, 379 s. ISBN 8072014447.

KUŽÍLEK, Oldřich. *Dalších 106 odpovědí na Vaše dotazy*. Praha: Otevřená společnost, o. p. s., 2007. 101 s. ISBN 8090333117.

NAHODIL, Tomáš, ŘÍČKA, Tomáš. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami: podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde, 2004. 141 s. ISBN 8072015028.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 9788072392070.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 2.*, aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009. 463 s. ISBN 9878073573829 .

SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení. Komentar.* Košice: SOTAC, 2003. 385 s. ISBN 8096835610.

Odborné časopisy:

FUREK, Adam. Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce – Praktické problémy. In *Veřejná správa*, 2008, č.6, příloha VI.

Právní předpisy:

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

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

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

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

Zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1996 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích

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

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1990 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů

Mezinárodní úprava:

Doporučením Rec (2001)19 Výboru ministrů členským státům o účasti občanů na veřejném životě

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, jak vyplývá z doplnění provedeného sdělením č. 369/1999 Sb.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)

Komunitární úprava:

Smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

Judikatura:

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

Rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004-62

Rozsudek NSS ze dne 5. září 2007, č.j. 3 Aps 7/2006-103

Rozsudek NSS ze dne 8. srpna 2007, č.j. 3 Aps 5/2006-55

Internetové články:

BŘEŇ, Jan. Místní referendum – nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. *Deník veřejné správy* [online]. 2009 [cit. 16. ledna 2010]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6352602>>.

BŘEŇ, Jan. Práva a povinnosti zastupitelů. *Deník veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 26. prosince 2009]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6272351>>.

CÍSAŘOVÁ, Eliška, PAVEL, Jan. Zapojování veřejnosti do rozpočtového procesu. *Deník veřejné správy* [online]. 2009 [cit. 14. ledna 2010]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6369703>>.

POTĚŠIL, Lukáš. Práva občanů při zasedání zastupitelstev obcí. *Právní rádce* [online]. 2008 [cit. 27. prosince 2009]. Dostupné na <<http://pravnicadce.ihned.cz/c1-24216590-prava-obcanu-pri-zasedani-zastupitelstev-obci>>.

VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů (Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení). *Deník veřejné správy* [online]. 2005 [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

Občanské sdružení Oživení. Etické kodexy zastupitelů zůstávají raritou. *Bezkorupce* [online]. 2007 [cit. 14. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/eticke-kodexy-zastupitelu-zustavaji-raritou/>>.

Veřejný ochránce práv. Občané mají právo vyjadřovat se na jednání zastupitelstva obce k projednávaným bodům [online]. 2008 [cit. 27. prosince 2009]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1312>>.

Ostatní zdroje:

Ministerstvo vnitra: Analýza možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>>.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 323/0, novela zákona o místním referendu. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=323&CT1=0>>.

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 6/2008. [cit. 19. ledna 2010]. Dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/stanoviska/2008/6.html>>.

Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2008, sp. zn. 3454/2007/VOP/ZS. [cit. 16. ledna 2010]. Dostupné na <http://www.otevrete.cz/1svoboda-projevu/1kauzy2/ombudsman-potvrdil-pravo-porizovat-si-zaznam-z-jednani-zastupitelstva-162.html>>.

Příloha

Etický kodex člena Zastupitelstva hlavního města Prahy

Preambule

Členové Zastupitelstva hlavního města Prahy prohlašují, že se ve své činnosti po dobu výkonu mandátu řídí slibem člena Zastupitelstva hlavního města Prahy. Výkon mandátu chápou členové Zastupitelstva hlavního města Prahy jako veřejnou službu občanům, od kterých získali důvěru i právo zastupovat je při správě města. Člen Zastupitelstva hlavního města Prahy se hlásí k odpovědnosti, a to jak morální, tak i právní za své konání po dobu výkonu mandátu a dobrovolně se ve své práci řídí mimo jiné tímto Etickým kodexem.

Čl. 1

Obecná pravidla

- 1) Člen Zastupitelstva hlavního města Prahy (dále jen „zastupitel“) je zodpovědný všem občanům hlavního města Prahy za výkon svého mandátu.
- 2) Zastupitel dbá na to, aby vykonával funkci aktivně a bezúhonně v souladu s ústavním pořádkem České republiky a svým svědomím.
- 3) Zastupitel je při výkonu funkce nestranný. Rozhoduje se objektivně, kvalifikovaně a se znalostí věci. Neuchyluje se k jednání, kterým by jednostranně upřednostňoval nebo diskriminoval jakoukoliv skupinu či jednotlivce.
- 4) Zastupitel se účastní každého zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy (dále jen „ZHMP“) a jednání dalších orgánů hlavního města Prahy, kterých je členem. Z jednání může být omluven v souladu s Jednacím řádem ZHMP a příslušných orgánů, jichž je členem, a z důvodů zvláště hodných zřetele.
- 5) Zastupitel se zavazuje v průběhu jednání ZHMP a dalších orgánů jednat soustředěně a zdržet se činností, které by mu v tom bránily.

Čl. 2

Poskytování informací

Zastupitel poskytuje veřejnosti informace související s výkonem jeho mandátu s výjimkou těch, které v souladu se zákonem podléhají zvláštní ochraně. Tohoto omezení zastupitel dbá i po skončení mandátu. Zákonnou ochranu informací dodržuje i při komentování a zveřejňování jakýchkoliv zpráv a informací, a to i pro sdělovací prostředky. Toto omezení lze zrušit pouze na základě zákonného zmocnění.

Čl. 3

Oznámení o činnosti zastupitele, popř. manžela/manželky zastupitele

- 1) Zastupitel je povinen, oznámit, zda on sám nebo manžel/manželka
 - a) provozuje podnikatelskou nebo jinou samostatnou výdělečnou činnost

podle zvláštního předpisu, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární, umělecké nebo sportovní, nejde-li o vlastní podnikání v těchto oborech,

b) je členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené za účelem podnikání,

c) vykonává výdělečnou činnost v pracovním, služebním či obdobném poměru, nejde-li o poměr, v němž působí jako zastupitel.

2) Písemné oznámení o činnosti doručí zastupitel předsedovi Kontrolního výboru ZHMP nejpozději do 30 dnů po zahájení nebo ukončení této činnosti. První oznámení o činnosti doručí do 30 dnů od zahájení výkonu zastupitele. Údaje dle odstavce 1 uvede zastupitel odděleně za sebe a za manžela/manželku. Oznámení o činnostech zastupitelů, popř. manžela/manželky zastupitelů budou uložena u předsedy Kontrolního výboru ZHMP. Případné změny bude zastupitel doplňovat průběžně.

Čl. 4

Oznámení o příjmech a darech zastupitele

1) Zastupitel je povinen písemně oznámit příjmy a jiné majetkové výhody přijaté v souvislosti s výkonem funkce zastupitele v příslušném kalendářním roce za dobu skutečného výkonu zastupitele. Oznámení o příjmech a darech se podává i tehdy, jestliže zastupitel neobdržel žádný příjem či dar podléhající oznamovací povinnosti.

2) Zastupitel je povinen v přiznání správně a úplně uvést výši, druh a zdroj každého svého peněžního příjmu obdrženého v souvislosti s výkonem funkce zastupitele, s výjimkou příjmů za výkon funkce zastupitele, a darů, pokud souhrnná hodnota těchto darů přesáhne za jeden kalendářní rok výši platové základny poslance podle zvláštního předpisu.

3) Za peněžitý příjem nebo dar se nepovažuje poskytnutí dopravy, noclehu, stravy a dalších přiměřených požitků při cestách a návštěvách konaných zastupitelem v zájmu kraje či města.

4) Písemné oznámení o příjmech a darech podle odst. 1 až 3 za předešlý kalendářní rok doručí zastupitel předsedovi Kontrolního výboru ZHMP vždy nejpozději k termínu 30.6., a to i v případě, že jeho mandát v průběhu této doby zanikl; to neplatí při zániku mandátu v důsledku úmrtí. Předseda Kontrolního výboru ZHMP po tomto datu zveřejní jména těch, kteří tak neučinili. Oznámení o příjmech a darech zastupitelů budou uložena u předsedy Kontrolního výboru ZHMP.

Čl. 5

Oznámení o nemovitém majetku zastupitele, popř. manžela/manželky zastupitele

1) Zastupitel je povinen do konce června každého následujícího roku po dobu výkonu své funkce písemně oznámit, zda za uplynulý kalendářní rok nabyl vlastnická nebo další věcná práva k nemovitému majetku.

2) Písemné oznámení o nemovitém majetku podle odstavce 1 doručí zastupitel předsedovi Kontrolního výboru ZHMP.

3) Zastupitel postupuje obdobně, pokud jde o nemovitý majetek manžela/manželky. Písemné oznámení podává odděleně za sebe a za manžela/manželku.

4) Zastupitel odevzdá oznámení o nemovitém majetku za předešlý kalendářní rok vždy nejpozději k termínu 30. 6. předsedovi Kontrolního výboru ZHMP, který zveřejní po tomto datu jména těch, kteří tak neučinili. Oznámení o nemovitém majetku zastupitelů, popř. manželů zastupitelů budou uložena u předsedy Kontrolního výboru ZHMP.

Čl. 6

Střet zájmů a neslučitelnost funkcí

1) Zastupitel se zdrží jednání, které by přineslo jednostrannou a neoprávněnou výhodu jemu samotnému, jeho rodinnému příslušníkovi či osobě blízké. V případě, že bude ZHMP či některý z jeho orgánů projednávat materiál dotýkající se jakýmkoliv způsobem jednostranně zastupitele, jeho rodinného příslušníka či osoby blízké, oznámí zastupitel tuto skutečnost před projednáváním příslušného materiálu v orgánu, který jej projednává.

2) Zastupitel se při výkonu mandátu a při jednání, které přímo souvisí se ZHMP nebo Magistrátem hlavního města Prahy, zdrží takového jednání, které by vedlo k jednostrannému a neoprávněnému zvýhodnění jeho osoby, jeho rodiny či osob mu blízkých.

3) Zastupitel se zavazuje, že po ukončení mandátu nebude zneužívat informace a jiné výhody, které by plynuly z výkonu jeho bývalého mandátu.

4) Zastupitel, který je po dobu výkonu mandátu zapsán v Obchodním rejstříku jako člen orgánu obchodní společnosti či její majitel, nesmí být členem výběrové komise, pokud se tato společnost uchází o přidělení veřejné zakázky od hlavního města Prahy.

Čl. 7

Přijímání darů či jiných pozorností a služeb

Zastupitel nebude požadovat ani přijímat žádné dary či jiné pozornosti a služby, které by mohly ovlivnit výkon jeho funkce, plnění povinnosti či jeho rozhodování.

Čl. 8

Forma oznámení

Oznámení podají zastupitelé ve formě, která bude v souladu s přílohou tohoto Etického kodexu.

Čl. 9

Přechodná ustanovení

Oznámení o příjmech a darech podle čl. 4 tohoto Etického kodexu a oznámení o nemovitém majetku podle čl. 5 tohoto Etického kodexu podají zastupitelé poprvé za rok 2005 do 30. 6. 2006.

Čl. 10

Závěrečné ustanovení

- 1) Zastupitel se formou podepsaného čestného prohlášení ztotožňuje s principy tohoto Etického kodexu člena ZHMP a bude se jimi řídit.
- 2) Tímto Etickým kodexem nejsou dotčena práva a povinnosti zastupitelů stanovená právními předpisy a vnitřními předpisy hlavního města Prahy.

Čl. 11

Účinnost

Tento Etický kodex nabývá účinnosti dnem 1. dubna 2005.