

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Práva občanů obce

Patrik Tuka

Plzeň, 2019

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Práva občanů obce vypracoval samostatně a všechny použité prameny, z nichž jsem čerpal jsem uvedl.

V Plzni dne 29.3. 2019

.....

Patrik Tuka

Poděkování:

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph. D., vedoucímu mé diplomové práce, za její odborné vedení, podnětné rady a také za veškeré připomínky a ochotu při zpracování této práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Teoreticko-právní vymezení oblasti.....	4
1.1. Předmluva k vývoji místní samosprávy se zaměřením na práva občanů obce.....	4
1.2. Místní samospráva do roku 1848.....	4
1.3. Místní samospráva od roku 1848 do roku 1918	5
1.3.1. Úprava volebního práva.....	8
1.4. Místní samospráva od roku 1918 do roku 1939	9
1.4.1. Vládní nařízení č. 290/1922 Sb. z. a n. z 21.9. 1922.....	11
1.5. Místní samospráva v období tzv. druhé republiky a protektorátu Čechy a Morava	12
1.6. Místní samospráva v období od roku 1945 do roku 1989.....	13
1.7. Místní samospráva po roce 1989	15
1.7.1. Evropská charta místní samosprávy a ústavní rovina samosprávy	16
1.7.2. Ústavní rovina místní samosprávy	18
1.7.3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a vyvrcholení přeměny samosprávy.....	20
2. Vztah občana k obci	22
2.1. Osobní (personální) základ územní samosprávy	22
2.2. Občan a obyvatel obce	23
3. Aktivní a pasivní volební právo a právo hlasovat v místním referendu.....	26
3.1. Občan a volené orgány obce.....	26
3.2. Právo být volen do orgánů zastupitelstva a rady obce	26
3.2.1 Výbor pro národnostní menšiny a osadní výbor	28
3.3. Problematika trvalého pobytu pro účely výkonu volebního práva	29
3.3.1. Otázka trvalého pobytu osob bez státního občanství České republiky a nahrazení státního občanství České republiky mezinárodní smlouvou.....	29
3.3.2. Účelové změny trvalého pobytu.....	31
3.4. Možnost občana obce hlasovat v místním referendu.....	33

3.4.1. Přípravný výbor	34
3.4.2. Platnost a závaznost místního referenda	36
3.4.2.1. Možnost obrany občanů nerespektuje-li obec jejich projevenou vůli.....	40
3.4.3. Doba konání místního referenda	41
4. Právo občana se vyjadřovat a získávat informace o činnosti obce	46
4.1. Postup před zasedáním zastupitelstva obce.....	46
4.2. Průběh zasedání zastupitelstva obce	49
4.3. Jednací řád obce.....	52
4.4. Konání neveřejných zasedání a pracovních porad zastupitelů obce.....	55
4.5. Nerespektování povinnosti informovat o místě, době a programu konání zasedání zastupitelstva obce.....	56
4.6. Možnost občana obce k získávání informací o činnosti obce	59
4.6.1. Nahlížení do dokumentů obce.....	60
4.6.2. Rozsah poskytovaných informací	62
4.6.2. Úřední deska obce	64
4.6.2.1. Elektronická úřední deska	65
5. Požadování projednání určitých záležitostí a podávání návrhů, připomínek a podnětů.....	67
5.1. Právo na projednání určité záležitosti v samostatné působnosti.....	67
5.2. Prostá a kvalifikovaná žádost občana obce	68
5.3. Podávání návrhů, podnětů a připomínek.....	72
5.4. Komparace práva požadovat projednání určité záležitosti a práva podávat návrhy, podněty a připomínky.....	73
Závěr.....	76
Seznam použitých zdrojů.....	79
Resumé	90

Úvod

Práva občanů obce. Pojem, který se více či méně dotýká téměř každého z nás (pomineme-li úzkou skupinu lidí, kteří nedisponují trvalým pobytem nebo z jiného důvodu nemůžou užívat „výsad“ občana obce). Ne každý si uvědomuje, že to, že jsme občané obce (ve smyslu § 16 zákona o obcích) nám dává několik důležitých práv. Ano, máme například volební právo do poslanecké sněmovny nebo do evropského parlamentu a tím můžeme ovlivnit celostátní, potažmo celoevropskou politiku a dění. Ale jako občané obce můžeme ovlivnit prostředí a okolí, které se nás bezprostředně týká. Obec, ve které vyrůstáme, žijeme, pracujeme nebo studujeme. Je to místo, kde se obvykle každodenně nacházíme, kde se formuje náš společenský, rodinný nebo pracovní život. Je nutné si říci, že se jedná o prostředí, které se nás bezprostředně dotýká, což si bohužel málo lidí uvědomuje.

Za téma mé diplomové práce jsem si zvolil „Práva občanů obce“. Téma jsem si zvolil z několika důvodů. Z hlediska akademického se jedná o téma dosud blíže neprobádané. Také se jedná o téma, jak jsem již uvedl na začátku, které se dotýká v podstatě každého z nás, tedy i mě. A v neposlední řadě se jedná o oblast, kde je silný „lidský prvek“, a proto můžou často vznikat zajímavé a nevšední situace. A neméně důležitou skutečností je také fakt, že jak literatura, tak i právní praxe se tomuto tématu dle mého názoru nevěnuje v takové míře, jak by si zasloužilo. Územní samospráva je téma velmi zajímavé a často zmiňované. Avšak dojde-li na práva jimiž disponují občané obce, je zmiňovaná literatura a někdy i praxe poměrně skoupá. A to i přes shora uvedené skutečnosti.

Je nutné říci, že práva občanů obce se mohou na první pohled jevit jako relativně uzavřená oblast. Opak je však pravdou. Je zde velká část právních předpisů, ustanovení či jiných aktů aplikace práva, se kterými dále souvisí a jenž je následně plnohodnotně utvářejí (např. zákon o místním referendu, mnoho ustanovení v rámci zákona o obcích nebo soudní judikatura).

Vlastní diplomová práce je rozdělena do pěti kapitol. První kapitola je zaměřena na historicko-právní exkurz do práv občanů obce. Toto období počne zhruba rokem 1848, od kdy můžeme pozorovat největší rozmach místní samosprávy a s tím i souvisejících práv občanů obce. Průběžně bude práce nastiňovat každé jednotlivé doby a práva, jimiž občané disponovali, jelikož jejich

historie je zajímavá s přesahem i do současné doby. Tato kapitola je zakončena náhledem do aktuální pozitivně právní úpravy s následným malým „mezinárodním“ exkurzem, který se bude týkat Evropské charty místní samosprávy.

Druhá kapitola se zejména věnuje osobě občana ve vztahu k obci. Bude se jednat o stručný a jasný nástin občana, jakožto základního prvku existence obce, s následným porovnáním vztahu občana a obyvatele.

K samotnému proniknutí do podstaty práce dojde ve třetí, čtvrté a páté kapitole této práce. Třetí kapitola se bude věnovat aktivnímu a pasivnímu volebnímu právu a právu hlasovat v místním referendu jakožto prvním ze základních práv občana obce. Bude snaha se zaměřit vždy na určité problematické skutečnosti, které nastávají a které se týkají předmětného tématu nebo zmínit některé bližší věci které s výše uvedeným souvisí.

Ve čtvrté kapitole se bude věnovat právu občana obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce a jeho právu na získávání informací o činnosti obce. Můžeme o nich také mluvit jako o formách, jimiž občan obce kontroluje činnost obce a prostřednictvím nich může chránit svá práva. I v této kapitole bude určitý komplexní přehled s následným zaměřením na problematiku, která v této souvislosti existuje.

Poslední kapitola, pátá, se bude věnovat právu občana obce na projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce, možnosti podávání návrhů, připomínek a podnětů. Bude se jednat zejména o způsob a průběh uplatnění těchto práv s následnou vzájemnou komparací.

Je vhodné říci, že snahou není podat komplexní a vyčerpávající přehled o každém tématu, což není více méně reálné, ale nahlédnout do každé problematiky, pokusit se ji obecně vyjádřit a dále ji blíže rozpracovat. A to ať už se zaměřit na samotný způsob uplatňování daného práva, tak i na další instituty, které s ním souvisí. Důležité je dodat, že nelze celé téma brát pouze s úzkým náhledem na práva občanů obce jako taková. Jelikož do práv občanů obce zasahují i další skutečnosti, které nejsou právy občanů v pravém slova smyslu, ale je nutno s nimi počítat a bezprostředně tyto práva ovlivňují a jsou na ně přímo navázána. Například způsob vedení zasedání zastupitelstva obce nebo respektování práv občanů obce ze strany orgánů obce a mnoho dalšího.

Při zpracování mé diplomové práce se budu snažit využívat co nejširší spektrum možných zdrojů. To znamená pochopitelně platnou právní úpravu jak v zákonné, tak i v ústavně právní rovině v čele se zákonem o obcích, kde budu pracovat na tom, abych nesetrval pouze v rámci § 16, ale využil i další ustanovení nacházející se v tomto předpisu. Pro zdroj informací také využiji odbornou literaturu se zaměřením na místní samosprávu. Jak jsem již uváděl výše, literatura se tomuto tématu věnuje, avšak ne dle mého názoru ve zcela uspokojivé míře. Proto také neopomenu pracovat se soudní judikaturou pokud možno na všech úrovních (tzn. krajské soudy, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud) a domnívám se, že se bude jednat o jeden ze zásadních podkladů práce. A to ze zcela prostého důvodu. Jak jsem již uváděl, tato oblast je jako „živý organismus“ a přináší plno skutečností, na které právo nemůže reagovat, ale je třeba to řešit. Z toho důvodu nezanedbatelnou část bude tvořit rozhodnutí soudů. V neposlední řadě budu pracovat i s komentářovou literaturou a odbornými články k předmětnému tématu, případně nejrůznějšími jinými vhodnými zdroji, které budou dotvářet celou práci.

Cílem mé diplomové práce je pokusit se nabídnout přehled o právech občana obce s následným rozpracováním souvisejících vybraných témat a problematiky.

1. Teoreticko-právní vymezení oblasti

1.1. Předmluva k vývoji místní samosprávy se zaměřením na práva občanů obce

Na úvod této kvalifikační práce je vhodné, alespoň v základních rysech, vymezit historický vývoj úpravy místní samosprávy se zaměřením na práva občanů obce. Toto zaměření bude probíhat zejména od roku 1848. Do roku 1848 je velmi obtížné mluvit o místní samosprávě v moderním smyslu, ta se začíná vyvíjet až v onom roku 1848 a pro naše účely je to postačující. V tomto bloku je reflektován fakt, že cílem práce není historie místní samosprávy u nás, k tomu slouží jiná díla. Podstatou celého oddílu budou práva občanů obce, která jsou cílem této práce a i ona mají svůj historický vývoj. Tato část zcela názorně poukazuje na to, že práva, kterými disponovali občané před více než 100 lety se mnohokrát neliší od těch současných a bude zcela relevantně zřejmé, že aktuální právní úprava (tj. zejména ta po roce 1989) měla na co navazovat. Z toho důvodu bude zajímavé se retrospektivě ohlédnout a komparovat aktuální úpravu s předchozí. Vývoj byl postupný a povětšinou reagoval na společensko-politickou situaci v té konkrétní době, i přes to bude až pozoruhodné, jak k sobě mají jednotlivé úpravy blízko.

1.2. Místní samospráva do roku 1848

Nutné je říci, že moderní vývoj územní samosprávy, která se svými rysy podobala té současné (i přesto měla do té dnešní poměrně daleko) se počala vyvíjet od poloviny 19. století, konkrétně od roku 1848. Do této doby se všechna moc odvíjela od pozemkového vlastnictví. Územní samosprávu před rokem 1848 lze charakterizovat jako absolutistickou, přebyrokratizovanou a docházelo k neustálým snahám omezit moc českých zemí ze strany Rakousko-Uherské monarchie. I přesto je zde možné najít rozdělení samosprávy, nejčastěji se uvádí její dělení na obecní samosprávu, okresní a zemskou.¹ Bod změny měly představovat reformy Marie Terezie a Josefa II., které však v důsledku byly pouze bojem proti stavovskému uspořádání a snahou centralizovat moc.

Z tohoto je však podstatné vyzdvihnout královská města. Proč města zaujímal unikátní postavení v tehdejší místní samosprávě není složité rozklíčovat. Podstatou jejich existence bylo vydělení od tehdejší zemské správy a jejich přímá

¹ KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8, str. 18.

podřízenost králi. Městská rada, jakožto nejvyšší orgán města, byla dosazována králem.

1.3. Místní samospráva od roku 1848 do roku 1918

Jak již bylo uvedeno v úvodním textu tohoto bloku, obecní samospráva v novodobém smyslu se pojí s tzv. revolučním rokem 1848. Dokumentů, které upravovaly obecní samosprávu, vzniklo postupem času několik. Mezi ty nejpodstatnější patří Prvá petice občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze, kabinetní list z 8. dubna 1848 či Pillersdorfova ústava. Všechny tyto dokumenty, někdy označované jako manifesty, jelikož se pojily se vzdorem proti tehdejším autoritám a nespokojeností s dobovou situací obsahovaly obecné požadavky na obecní samosprávu, tzn. samostatnost obecního zřízení, svobodné volby obecních zastupitelů či nezávislé hospodaření. Jsou však zde i první úpravy práv občanů tehdejších obecních zřízení. Za zmínku stojí Prvá petice občanů, mimo svobodné volby představitelů obcí požadovala také, aby byla úplná veřejnost veškerého jednání v záležitostech obecních.² Posun v úpravě obecních práv a jejich nejdetailejší popis obsahovala tzv. kroměřížská ústava, která ve svém § 131 kromě jiných práv obsahuje: a) svobodnou volbu představených a zástupců, b) zveřejňování výsledků hospodaření a zásadně veřejnost jednání. To představuje výrazný posun v participaci občanů na vedení obce, a to zejména proti úpravě před rokem 1848. I když návrh kroměřížské ústavy nikdy nevstoupil v platnost, březnová oktrojovaná ústava převzala § 33 kroměřížské ústavy v podstatě v plném rozsahu a to v následujícím znění: a) volba jejich zástupců, b) přijímání oudů nových do spolků obecního, c) správa samostatní záležitostí jejich, d) uveřejňování výsledků jejich hospodářství, e) veřejnost jednání zástupců jejich.³ Z tohoto je zřejmé, že úprava práv občanů dané obce ať už z hlediska jejich participace na místní samosprávě či z hlediska kontrolní funkce nebyla cizí ani ranně moderním úpravám.

Zásadním dokumentem v úpravě obcí byl prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, označovaný také jako tzv. Stadionovo obecní zřízení, všeobecně známé jako první obecní zřízení, které dnes může být ekvivalentem k zákonu

² ČERNÝ J.M. *Boj za právo*. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1159-4, str. 36.

³ VEDRAL J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2006, 1, 1-46. ISSN 0231-6625, dostupné z: Codexis Academia.

o obcích. Kromě jiných, pro tuto práci důležitých úprav, obsahoval dnes již obligátní dělení působnosti obcí, která se dělila na přirozenou (původní) a přenesenou. Obsahoval také bližší rozdělení této působnosti. Stěžejním pro tuto práci je fakt, že tento zákon obsahoval relativně detailní vymezení práv občanů obce. Do té doby se jednalo pouze o vágní, ne příliš zdařilé úpravy. Zde ale můžeme pozorovat značný, a do určité míry nevídaný posun. Práva byla rozdělena na práva všech (včetně cizinců) a práva obecních příslušníků a počínala oddělením jedna a § 21. První kategorie práv byla právo na policejní ochranu a právo na užívání obecních ústavů. Druhá kategorie byla o poznání rozsáhlejší a obsahovala právo na zdržování se bez překážky v obci, užívání obecního statku či právo na zaopatření. Zásadním právem bylo ale aktivní a pasivní volební právo, které bylo následně blíže specifikováno. V dalších paragrafech tohoto předpisu můžeme najít oprávnění, která nejsou taxativně vymezena v oddělení jedna, ale můžeme je zařadit do práv, jimiž mohli disponovat občané obce a byla rozmístěna po celém předpisu. Za zmínku stojí § 101, který upravuje veřejnost jednání obecních orgánů a z něho vyplývající právo, aby se těchto jednání mohla zúčastnit široká veřejnost či § 106, který ukládal o každém jednání obecního orgánu pořádat protokol, který měl být uložen na úřadě a na vyžádání přístupný k nahlédnutí občanovi obce.⁴ Ze všech těchto, i dalších ustanovení je dle mého názoru zřejmé, že se jednalo o pokrokovou úpravu, která disponovala nadčasovými ustanoveními, která by našla své místo i v soudobém zákoně o obcích. Zejména pak ustanovení o právech občanů poměrně úzce korespondují s aktuální platnou právní úpravou.

Zásadním milníkem v oblasti obecní úpravy jsou tzv. silvestrovské patenty z 31. prosince 1851. Tímto obdobím počal takzvaný Bachův absolutismus, nebo také neoabsolutismus. Není bez pochyb, že došlo k potlačení nejen občanský práva, ale také práva v oblasti obecního zřízení. Potažmo v oblasti práv občanů obce. Za příklad je možné uvést novelizaci obecního zřízení nařízením ministra vnitra z 15. ledna 1852, kterým byla zastavena veřejnost jednání obecních orgánů. Veřejnost jednání byla poté opět obnovena nařízením státního ministerstva č. 38 říšského zákona z roku 1861.⁵ Malast k tomu pak uvádí: „Zachováno však zůstalo právo každého „ouda“ obce kdykoliv nahlédnout do protokolu z jednání

⁴ DIGITÁLNÍ KNIHOVNA DOKUMENTŮ VĚDECKÉ KNIHOVNY V OLOMOUCI. *Stadionovo obecní zřízení*. [online]. Olomouc: Vědecká knihovna v Olomouci, [cit. 2.2.2019]. Dostupné z: <http://eod.vkol.cz/618332/>.

⁵MALAST J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9, str. 168.

výboru. Je však otázka, co by v něm našel. Jak totiž uvádí tehdejší komentář ve stylu Bachovské doby, „[p]rotokol nepotřebuje vůbec nic jiného obsahovati leda počet přítomných výborových údů a usnášení dle prošlé většiny hlasů učiněná. Jen tehda, kdyby jistý úd výboru zaznamenání svého mínění požadoval, má se státi“.⁶

Uvolněním tehdejších poměrů došlo k vydání tzv. únorové ústavy z roku 1861 a v návaznosti na ni poté k vydání rámcového říšského zákona obecního pro země předlitavské z roku 1862. Důležitý byl zejména patent č. 20 únorové ústavy, který uspořádal poměry v oblasti zastupitelstva jak říšského, tak zemského. V souvislosti s tímto patentem byl poté vydán onen zmíněný rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské a také zemské zákony obecní, které upravovaly strukturu na té nejnižší úrovni. Tyto zákony byly tři a rozdělovaly se podle místní působnosti, tzn., že byl vydán zákon zvlášť pro Čechy, Moravu a Slezsko. Nutno na tomto místě dodat, že výše zmíněné zákony si byly velmi podobné, a proto k bližšímu přiblížení přistoupím pouze u „zákonu pro Čechy“. Oním obecním zřízením byl zákon ze 16. dubna 1864. Opět se zde nachází dvojí rozlišování občanů, a to těch, kteří mají v obci domovské právo a osob přespolních, čili těch, kteří nemají v obci domovské právo. To mělo následně i vliv na další práva, která byla tímto rozdělením oslabena či posílena. Toto dělení vychází již ze samotného říšského zákona obecního pro země předlitavské z 5. března 1862 a mělo vliv na volební právo. Tím disponovali pouze údové (občané) obce. Další omezení volebního práva, a to ať už aktivního či pasivního, nalezneme zejména v článku IX. a X týkající se zejména osob, které se nějakým deliktním způsobem provinily. Další práva občanů obce můžeme najít v článku XIV, který opět po Bachově nařízení z roku 1961 zavádí veřejnost jednání obecních orgánů. Zároveň zavádí, že ve zvláštních záležitostech takovéto jednání veřejné být nemusí, avšak záhy doplňuje, že ve věcech „počtech obecních a preliminářech“ je takové jednání obligatorně veřejné a zároveň i záznam o takovémto jednání musí být veřejně dostupný občanovi obce.

Samotný „zákon pro Čechy“ z 16. dubna 1864 je, co se týče občanských práv, více sdílnější a obsahuje další úpravu. Je nezbytně nutno však zmínit, že právo občanů, i když to již bylo několikrát napsáno, se rozdělovalo podle občanů obce a nyní nově nazýváno – přespolních. Tito přespolní se poté dále dělili na ty, kteří

⁶ MALAST J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9, str. 168.

mají v dané obci ve vlastnictví nemovitost či v dané obci odvádějí nějaký typ daně. Práva občanů obce poté souhrnně upravoval § 10. Základním právem občana obce byla účast na právech a užitcích, včetně povinností a břemen, které vznikaly v rámci obce. Dále měli právo na zaopatření ze strany obce v případě nouze či chudoby a měšťané měli právo na zřizování fundací a ústavů. Zásadním institutem bylo také domovské právo. To se objevuje již od vzniku obecního zřízení. Řídilo se příslušností k určité obci a navazovalo na sebe další práva, typicky právo volební či právo zaopatřovací. Možnosti vykázaní osob z obce byly dále specifikovány výnosy ministerstev vnitra, a to již před přijetím „Zákona pro Čechy“. Zajímavý je k tomuto tématu dobový komentář od Františka Schwarze, který mluví o rozdílných právech občanů obce a tzv. přespolních: „Podlé § 11. zř. o. jest mezi společníky a přespolními v obci rozdíl takový, že může společník vypovězen býti z obce jen tehdaž, padá-li v obtíž dobročinnosti obecné, kdežto u přespolního vypovězení se státi může v témž případě a mimo to i tenkrát, kdyby s lidmi svými domácími nevedl život bezúhonný.“⁷

Obdobně komentuje domovské právo i Laštovka. Domovské právo obsahuje právo na nerušený pobyt a právo na chudinské zaopatření. Eventuálně zvláštním ustanovením mohlo být k domovskému právu vázáno právo občanů na užívání určitých ústavů a fondů.⁸

1.3.1. Úprava volebního práva

Z hlediska otázky voleb, jakožto jednoho z historicky nejzákladnějších práv občanů obcí, to bylo komplikovanější. Při této úvaze lze například vycházet z řádu volebního v obcích markrabství Moravského z 15. března 1864, který byl vydán společně se „zákonem pro Moravu.“⁹ Aktivní volební právo upravuje § 1 a říká, že náleželo čestným občanům, osobám, které jsou plátcí přímé daně do obce a společníkům obce. Vybrané skupiny bez ohledu na výši finančních odvodů směrem k obci měly přiznáno volební právo. Tyto skupiny byly například duchovní, úředníci, vojenští důstojníci či doktoři. Rozhodnutí správního soudního dvoru poté upřesňovalo jednotlivé skupiny osob, které byly oprávněny volit. To se

⁷ SCHWARZ F. *Výklad zákona obecního (ze 16. dubna 1864) a zákona o zastupitelstvu okresním (ze dne 25. července 1864) pro království České*. Praha: J. Otto Knihkupec, 1881, dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:c35b56e0-91da-11e6-baa5-005056827e51?page=uuid:6947f000-bd59-11e6-9e48-5ef3fc9ae867>.

⁸ LAŠTOVKA K. *Československé správní právo: zvláštní část*. I. díl. Praha: Melantrich, 1936, dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:b6230c90-97b2-11e3-8e84-005056827e51?page=uuid:067bf330-af39-11e3-bb86-005056825209>.

⁹ Zemský zákon č. 4 z 15. března 1864, jímž se vydává obecní řád a řád volení v obcích.

týkalo zejména úředníků, u kterých vznikaly rozpory. Typicky se jednalo o postavení, kdy nebylo zcela jasné, zda se takovéto oprávnění na daný subjekt vztahuje, například úředníci v penzi či finanční stráž.¹⁰ § 2 a § 3 obsahovaly omezení aktivního a pasivního volebního práva, což je z dnešního pohledu zcela nepřijatelná záležitost¹¹. Týkalo se to například důstojníků, nebyli-li plátcí dle § 17 řádu obecního, či bylo-li tak rozhodnuto trestním nálezem dle trestního zákona. Zajímavostí zde je, že se to týká i osob, které jsou ve vyšetřování.¹² To znamená, že je zde zcela popírána zásada presumpce nevinny. Toto omezení by bylo dnes zcela nemyslitelné. Tehdejší, dnešním jazykem, volební zákon umožňoval i další speciality. Možností bylo zastoupení taxativně vymezených osob při výkonu volebního práva¹³. V této souvislosti není možné vynechat otázku volebního práva žen. Nutno přihlídnout, že soudobá literatura se v některých případech přiklání k názoru, že volební právo ženám nenáleželo.¹⁴ Osobně se domnívám, že je to rozporuplné tvrzení. Manželka může sama ustanovit jiného plnomocníka, pokud manžel nesplňuje podmínky pro zplnomocnění, avšak ustanovení o výkonu volebního práva manželem místo manželky je dle mého názoru nejednoznačné a umožňuje právě výše zmíněný dvojí výklad, kdy není explicitně stanoveno, že manželka může ustanovit manžela, tak jak je tomu v případě již zmíněného jiného plnomocníka. Z tohoto je zcela zřejmé, že dobová úprava nebyla pro interpretaci vůbec snadná a nemalou práci měl v této oblasti správní soud, který musel řadu otázek vyjasňovat.

1.4. Místní samospráva od roku 1918 do roku 1939

Vzhledem k překotnému vývoji nového samostatného státu na pozadí první světové války byly všechny dosavadní zákony a nařízení na základě recepčního zákona č. 11/1918 Sb. převzaty. Z toho vyplývá, že v platnosti zůstal říšský rámcový zákon z roku 1862 a obecní zřízení z let 1863 a 1864. Zcela nový obecní zákon vydán nebyl, avšak bylo vydáno několik dílčích novel, které svým charakterem poměrně zásadně měnily recipované obecní zřízení. Za všechny je

¹⁰ Rozhodnutí správního soudního dvoru z 19. května 1883, č. 1161 ve věci úředníků v penzi či rozhodnutí Správního soudního dvoru z 9. května 1878, č. 748 ve věci finanční stráže.

¹¹ V dnešní době může také dojít k určitému omezení volebního práva (resp. překážky výkonu volebního práva) ze zákonných důvodů, ne však z těch důvodů, které jsou zmíněné v dané době.

¹² § 3 písm. a), řád volení v obcích markrabství Moravského z 15. března 1864.

¹³ § 4, řád volení v obcích markrabství Moravského z 15. března 1864.

¹⁴ SCHELLE K. *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-1018-5.

možné uvést zákon č. 76/1919 Sb. z. a n. V otázce zásahu do práv občanů obce se upravovala zejména veřejnost jednání obecních orgánů. § 2 stanovoval detaily pro veřejnost jednání obecního zastupitelstva. Takto podrobnou úpravu můžeme vidět zcela poprvé. Obecní zřízení pouze stanovovalo veřejnost jednání obecních orgánů. Nově bylo upraveno, že musí být přesně stanoveno místo, den a hodina, a to včetně programu jednání a vše vyhlášeno alespoň tři dny předem. V naléhavých situacích postačoval jeden den. § 3 určil, že body programu, které nebyly řádně veřejně vyhlášeny, je možné o nich jednat pouze se souhlasem zastupitelstva. § 8 byla poté zavedena neveřejnost jednání obecní rady, toto jednání bylo původně veřejné. Zajímavostí bylo ustanovení § 19 stanovující, že v případě zásahu do obecního majetku mimo rozpočet je třeba o tom předem veřejně informovat občany a podali alespoň 1/10 voličů námitku, musí o věci rozhodovat příslušný vyšší úřad. Při identifikaci práv je vhodné zmínit ústavní listinu Československé republiky vydanou zákonem z 29. února 1920, kdy Kliment dovozuje, že ve vztahu k obci lze použít § 115 o právu petičním a také § 117 o projevu mínění.¹⁵ Z hlediska obecního zřízení byly podstatné i další zákony, jednalo se o 126/1920 Sb. z. a n., známý jako tzv. župní zákon, zákon č. 165/1920 Sb. z. a n., který umožňoval vládě zřizovat policejní úřady či zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy. Nutno však dodat, že všechny tyto uvedené zákony svou podstatou upravovaly hlavně otázku teritoriality ať už veřejné nebo místní správy, věcnou příslušnost jednotlivých orgánů nebo zřizování nových orgánů státní správy. Tyto zákony neměly přímý vliv ani zamýšlený účinek na úpravu konkrétních práv občanů obce, a proto stojí za zmínku pouze několik málo institutů. Zákon o organizaci politické správy ve svém článku IV. části první upravoval vzájemný vztah v úředním styku mezi osobami volenými a jmenovanými a těmi, co přichází do styku s těmito osobami, což byli typicky občané obce. Nutností bylo zachovávat vážnost, slušnost a úctu a při nedodržení bylo možné uložit peněžní tresty těm, co takovouto potřebnou vážností nedisponují. Druhým institutem, který byl přímo upraven v zákoně, byla záležitost veřejnosti jednání. To explicitně veřejné nebylo, avšak z ustanovení § 21 odst. 2, bodu 3, části druhé, které zní následovně: „Předseda pečuje o zachování klidu a pořádku při jednání a o jeho nerušený průběh. Ruší-li schůzi posluchači, ačkoli byli napomenuti, dá je ze zasedací síně odstraniti, po

¹⁵ KLIMENT J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1936, str. 40.

případě vůbec místo pro posluchače určené vykliditi.“, lze dovodit, že jednání veřejné bylo.

1.4.1. Vládní nařízení č. 290/1922 Sb. z. a n. z 21.9. 1922

Detailnější úprava potřebná pro tuto kvalifikační práci je obsažena v nařízení, kterým se vydává jednací řád pro okresní a župní úřady, tj. nařízení 290/1922 Sb. z. a n. z 21. září 1922¹⁶. K tomuto nařízení odkazuje blanketní ustanovení § 7 odst. 4 zákona o organizaci politické správy. Jednalo se o podzákoný právní předpis a poměrně detailně upravoval zejména jednání úředníků ve vztahu s občany.

Byl to předpis, který měl za úkol upravovat bližším způsobem vztahy úředníků s občany, jeho nedílnou součástí však bylo i vystupování úředníků, otázky zastupování, nahlížení do úředních spisů, úřední hodiny, vedení úředního věstníku, rozvrh prací úředníků, provádění výpisů z úředních dokumentů. Otázky písemného styku byly poté upraveny v kancelářském řádu, který vydával ministr vnitra.

Vhodné je na tomto místě si přiblížit oprávnění občana obce, které lze v podstatě komparovat se současnou právní úpravou. Nahlížení do úředních spisů umožňoval § 12 a to všem, kteří na tom prokázali právní zájem, nebránil-li tomu jiný veřejný zájem či odpor. Povoleno bylo do něj nahlédnout, včetně pořizování opisů a výpisů. Umožněno tomu bylo pouze v místnostech úřadu s přísným zákazem vynášení listin mimo tento úřad. Povolení uděloval úředník decernent, v pochybnostech měl oslovit přednostu úřadu. Je s podivem, že poměrně zásadní otázku nahlížení do úředních listin nenalezneme v obecním zřízení samém, ale je třeba ji hledat v dalších, navíc podzákoných právních předpisech. Toto samé se netýkalo jen nahlížení do spisu, ale i dalších oprávnění, jakožto písemného styku s veřejností, o němž odkazoval § 36 na jiný právní předpis. Je zcela zřejmé, že bylo velmi komplikované se v tehdejší právní úpravě orientovat a valná část ustanovení byla rozeseta po vícero právních předpisech. Onu situaci vhodně ilustruje dobový kritický komentář Klimenta: „Za Československé republiky nedošlo dosud ani k vydání nových obecných zřízení pro jednotlivé země, tím méně k jejich unifikaci. Struktura starých norem doznala ovšem pronikavých změn řadou dalších novelizací, které uvedly tuto materii v povážlivou nejistotu ... Mnohé z těchto novel nejen, že nepřihlédly dostatečně ke stavu starému, ale ignorují i navzájem

¹⁶ 290/1922 Sb. z. a n., kterým se vydává jednací řád pro župní a okresní úřady.

svoji existenci, takže obecní zřízení se stalo dnes oborem, v němž již zjištění platného textu zákonného jest velikou prací.“¹⁷

1.5. Místní samospráva v období tzv. druhé republiky a protektorátu Čechy a Morava

Toto období lze charakterizovat jako přechod mezi demokratickým zřízením k době, kdy na jejím počátku, tj. v období tzv. druhé republiky počínají rysy autoritářského a postupně vzrůstajícího nedemokratického režimu s následným potlačováním lidských a občanských práv. To vše s přibývajícím množstvím nesvobody, a to jak na úrovni státní a veřejné správy, občanského a soukromého života, tak i přirozeně na úrovni místní správy.

Souhrnně lze konstatovat, že došlo k znemožnění svobodného a demokratického fungování místní správy s cílem získat moc i v nejnižších složkách státu. Tohoto cíle bylo dosahováno zejména vládními nařízeními tehdejší protektorátní vlády či nařízeními ministerstva vnitra. Zcela bylo potlačeno jedno ze základních práv občanů budované po desetiletí, a to právo volební. Balík poté komentuje situaci volebního práva následovně: „... v Praze byli po rozpuštění Komunistické strany Československa (KSČ), k němuž došlo 27. prosince 1938, zbaveni členství v obecních zastupitelstvech komunisté. ... naopak členové Sudetendeutsche Partei funkcí v obecních zastupitelstvech zbavování nebyli ... Uprázdňená místa byla nově obsazována jmenováním. Jako náhradník mohl na uprázdněné místo zastupitele nastoupit ten, s nímž vyslovil souhlas oberlandrát, který mohl i sám náhradníka ustanovit.“¹⁸

K dobovým právním předpisům je vhodné zmínit vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí, nařízení ministra vnitra č. 27/1945 Sb., o dalším zjednodušení v oboru územní samosprávy či nařízení protektorátní vlády č. 17/1939 Sb., o obecních (obvodních) tajemnicích, kterým se ustanovovali tajemníci, jenž měli na starost přenesenou, eventuálně i samostatnou působnost obce.

¹⁷ KLIMENT J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1936, str. 33, 34.

¹⁸ BALÍK S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4, str. 53, 55.

1.6. Místní samospráva v období od roku 1945 do roku 1989

Poválečná situace se ve věci místní správy razantním způsobem změnila. Místní správa, tak jak byla do té doby a částečně existovala i během války, zanikla. Obecní zřízení a dvojkolejnost místní správy byla nahrazena systémem národních výborů s přesně danou hierarchickou strukturou. Základem bylo vládní nařízení č. 4/1945 Sb. I přes tuto změnu si nové uspořádání místní správy zanechalo určitá práva přiznaná občanům, avšak nutno podotknout, že s postupným politickým vývojem, zejména pak po roce 1948, byla tato práva pouze ve formálním smyslu bez reálného významu na jakékoli ovlivnění místní správy ze strany občana obce. Základním právem, které je již zmiňováno ve vládním nařízení z roku 1945 je právo veřejnosti jednání. V § 2, § 3 a § 4 je zaručena veřejnost plenárního shromáždění místního, okresního a zemského národního výboru. Není bez pochyb, že národní výbory se staly na dlouhá desetiletí jedním ze základních článků státní i místní správy. Při tvorbě nové ústavy byly snahy včlenit k otázce místní samosprávy občanský prvek, který by umožňoval participaci občana. To je patrné zejména od tvůrce návrhu ústavy Kubeše, který v § 110 zmiňuje spolupodílení se občana na činnosti národního výboru následujícím způsobem: „Národním výborům přísluší také usnášet se na podnětech k opatřením, která jsou v zájmu veřejném, a spolu působiti při hospodářské, sociální a kulturní výstavbě.“¹⁹ Dlužno dodat, že tato charakteristika národních výborů se do nové ústavy z roku 1948²⁰ nedostala. Nelze se nevyjádřit k několika dalším ustanovením květnové ústavy, které preferují lid jakožto hlavní subjekt státu a komplexně se mluví o lidově demokratickém zřízení. Jedná se například o preambuli ústavy či část o národních výborech, kde stojí, že: „Národní výbory jsou při plnění svých úkolů povinny opírat se o přímou účast a iniciativu lidu a podléhají jeho kontrole. Jejich členové a členové jejich orgánů jsou lidu ze své činnosti odpovědni.“²¹ Je zde dána kontrolní funkce občanům, avšak tato proklamovaná prohlášení je nutné chápat v kontextu dané doby, kdy šlo o tehdejší rétoriku, která zejména po roce 1948 ztrácí svůj reálný význam stejně jako údajné demokratické volby. Další právní předpisy, které lze v této souvislosti zmínit je například ústavní zákon č. 12/1954 Sb. o národních výborech, který mimo jiné upravoval aktivní a pasivní volební právo do národních výborů.²² Detailnější,

¹⁹ KUBEŠ V., O Novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948, str. 95.

²⁰ § 125 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948.

²¹ § 126, odst. 1 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948.

²² § 3, odst. 1 ústavního zákona č. 12/1954 Sb. o národních výborech.

co se týká práv občanů obce byl až zákon č. 13/1954 Sb. o národních výborech. Jednalo se o prováděcí právní předpis, který přiznával právo na stížnosti a připomínky a zároveň byla stanovena nutnost obdržet odpověď o vyřízení.²³ Zajímavostí bylo i „právo na kritiku“, kdy národní výbory byly povinny si této kritiky všimnout a případně ji reflektovat do své práce.²⁴ Obě dvě tyto práva se nacházela v oddílu 5 nazvaném jako Spojení s lidem. Zároveň byla stanovena veřejnost zasedání národních výborů²⁵ a také pravidelné konání veřejných schůzí. Zákon také obsahoval procesní úpravu jednání národních výborů ve vztahu k občanům i přes to, že to nebylo primárním cílem tohoto předpisu. Stanovoval, že: „občanům musí být dána příležitost, aby mohli účinně uplatnit svoje stanovisko a obhájit svoje oprávněné zájmy.“²⁶

Obdobným způsobem lze nahlížet i na zákon o národních výborech z roku 1960.²⁷ Ten rušil zákon č. 13/1954 Sb. a byla podrobněji upravena problematika národních výborů, ke které byla samotná Ústava stručná. Za důležitou skutečnost je nutné označit, že národní výbory začaly být koncipovány v pojetí, které odpovídalo pozdějším socialistickým zásadám.²⁸ Úprava práv občanů byla velmi podobná a zahrnovala kontrolní činnost, možnost podávání návrhů, podnětů a připomínek či otázku veřejnosti jednání.²⁹

Reálnou situaci národních výborů ve vztahu k občanům příznačně komentuje Malast: „Přestože tak systém národních výborů měl představovat možnost, aby si lidé v lidově demokratickém Československu sami rozhodovali o „svých“ záležitostech, ve skutečnosti tím, že veškerou personální politiku měla v rukách komunistická strana, jim fakticky zároveň bylo reálně zabráněno ve svobodné volbě při výběru svých představitelů v národních výborech (ať již aktivně či pasivně, tedy jak v možnosti volit, tak být zvolen).“³⁰

²³ § 8, odst. 1 zákona č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

²⁴ § 8, odst. 3 zákona č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

²⁵ § 10, odst. 3 zákona č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

²⁶ § 32, písm. f) zákona č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

²⁷ Zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

²⁸ ŽÍŽALA M. *Ústavní vývoj Československa od roku 1920-1969*. Plzeň, 2013, Diplomová práce. Fakulta právnická. Západočeská univerzita v Plzni. Katedra českých právních dějin, str. 56, 57.

²⁹ § 6 odst. 1 a 2, odst. 24 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

³⁰ MALAST J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9, str. 228, 229.

1.7. Místní samospráva po roce 1989

Revoluční rok 1989, respektive 17. listopad 1989 nepřinesl jen tížené změny ve společnosti, politice či ekonomice, avšak přinesl i změny v oblasti místní samosprávy. Prvním krokem ke změně dosavadního systému národních výborů bylo přijetí ústavních zákonů č. 14/1990 Sb. a č. 294/1990 Sb. Druhý zmíněný ústavní zákon měnil hlavu sedmou ústavního zákona č. 100/1960 Sb., kdy byla založena první úprava novodobé moderní obce. Čl. 86 stanovoval, že základem místní samosprávy je obec, obec je právnickou osobou, má vlastní majetek a samostatně s ním hospodaří, má právo vydávat obecně závazné vyhlášky a také položil základy porevoluční úpravy práv občanů obce a to způsobem, že odst. 3 stanovil, že „o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem“ a „právo volit členy zastupitelstva obce je obecné, rovné a přímé; uskutečňuje se tajným hlasováním“.³¹ Velké možnosti občanů při správě obcí si všimá i Vedral: „Ústavní zákon definoval rovněž základní principy voleb do obecních zastupitelstev a dával poměrně široké možnosti pro účast občanů na správě obce (správa obce se měla uskutečňovat formou obecních shromáždění, referendem nebo prostřednictvím zastupitelstva).“³²

Prvním polistopadovým obecním zákonem byl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích³³, který navazoval na již zmíněný ústavní zákon č. 294/1990 Sb. a mimo jiné obnovil Rakousko-Uherskou tradici dělení působnosti na samostatnou a přenesenou. Jednalo se o první komplexní úpravu obecního práva po roce 1989. Ten o právech občanů obce mluvil stručněji než současný zákon o obcích a byl jim vyčleněn § 7. Občané obce byli selektováni dle trvalého pobytu či uděleného čestného občanství obce.³⁴ Oprávnění byla poté v odstavci druhém a byla dvě: zúčastnit se zasedání obecního zastupitelstva a nahlížet do zápisů o jeho jednání. Odstavec třetí poté ještě doplňoval právo podávat petice orgánům obce. Již první obecní zákon přinášel při výkladové praxi mnoho úskalí. K tomu se například vyjadřuje Zwyrtek Hamplová: „Obecní právo dnešních dnů je právní obor značně neutěšený. Je tomu tak zejména proto, že jej upravuje téměř výhradně jeden útlý a pro praxi již nepostačující zákon - tj. zákon číslo 367/1990 Sb.“ Obdobně kriticky

³¹ Čl. 86, odst. 3 a 4 ústavního zákona č. 294/1990 Sb.

³² VEDRAL J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právnick. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2006, 1, 1-46. ISSN 0231-6625, dostupné z: Codexis Academia.

³³ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

³⁴ § 7 odst. 1 zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

se vyjadřuje k jednomu ze základních práv občana obce – jednání zastupitelstva a následnému právu k nahlédnutí do zápisu, podání námítky proti zápisu a další.³⁵ „Velmi malou pozornost věnuje zákon o obcích zachycení průběhu jednání obecního zastupitelstva a obecní rady. ... Zákon byl pro oblast formálního zachycení usnesení orgánů obce skoupý na bližší úpravu, a proto dochází v praxi k řadě rozporů“.³⁶

1.7.1. Evropská charta místní samosprávy a ústavní rovina samosprávy

Vzhledem k tomu, že Česká republika nežije ve vakuu a je součástí několika mezinárodních subjektů je vhodné se blíže podívat na jeden ze základních mezinárodních dokumentů, který ovlivňuje úpravu místní samosprávy u nás.

Česká republika se s platností ke dni 1. září 1999 stala součástí mezinárodní smlouvy, která vznikla pod hlavičkou Rady Evropy a přijala tak mezinárodní standardy pro místní samosprávu nazývané jako Charta místní samosprávy.³⁷

Stojí na základech, které uznávají místní samosprávu jakožto plnohodnotnou součást demokratické společnosti, zejména pak s přihlédnutím, že právo občanů podílet se na veřejných záležitostech neodmyslitelně patří do každé moderní, demokratické společnosti.³⁸ Základní okruhy Charty vhodně zmiňuje Zwyrtěk Hamplová: „Ústavní a zákonné základy místní samosprávy, pojem místní samosprávy, rozsah místní samosprávy, správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, správní dozor nad činností místních společenství, finanční zdroje místních společenství, právo místních společenství se sdružovat, právní ochrana místní samosprávy“ a dodává, že Chartu lze využít i jako aplikační východisko v situacích, kdy

³⁵ Pozastavuje se například nad nedovysvětlenými nebo málo rozvedenými pojmy „průběh jednání“, „ověřovatelé zápisu“, „uložení k nahlédnutí“ či zda-li zápis z jednání obecní rady má být uložen rovněž k nahlédnutí či nikoli: ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Problematika právního výkladu některých ustanovení zákona o obcích v advokátní praxi*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2000, 4, 45-62. ISSN 1210-6348, dostupné z: Codexis Academia. Zde musím autorce oponovat, jelikož dle mého názoru je kritika v tomto případě lichá. Není v reálných možnostech detailněji popsat všechny instituty, od toho je zde aplikační praxe, která případně sporné instituty dovysvětluje a zajišťuje tak srozumitelnost pro širokou právní i neprávní veřejnost. Eventuálně je toto úkolem jednacího řádu.

³⁶ ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Problematika právního výkladu některých ustanovení zákona o obcích v advokátní praxi*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2000, 4, 45-62. ISSN 1210-6348, dostupné z: Codexis Academia.

³⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

³⁸ Vedral o tom mluví jakožto o dvou základních tezí charty místní samosprávy: VEDRAL J. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2006, 1, 1-46. ISSN 0231-6625, dostupné z: Codexis Academia.

nepostačuje zákona: „Dává totiž návod, jak pojmát samosprávu v okamžicích, kdy je zákon skoupý.“³⁹

Z hlediska cíle této práce je Charta významná pro její úpravy volebního práva, které se nachází v článku 3 a práva sdružovacího, které poté upravuje článek 10. Pomahač aspekt volebního práva uvádí jako správu vlastních záležitostí a říká, že souvisí s principem subsidiarity.⁴⁰ Jak bylo psáno výše, článek 10 Charty hovoří o sdružovacím právu. Nejedná se však o sdružovací právo občanů jako takových, ale o sdružovací právo místních společenství, jako jsou například komunální svazky obcí, zájmová sdružení či spolupráce na přeshraniční úrovni.⁴¹

Z hlediska pohledu ústavnosti je Chartě přiznána úloha kritéria při vytváření nových či úpravě aktuálních právních norem. Vyplývá to z faktu, že se jedná o mezinárodní smlouvu a nikoliv deklaraci, či jinou dohodu obdobného charakteru. To znamená, že je plnohodnotným členem pozitivně právní úpravy u nás, zároveň se však Ústavní soud vyjadřuje k její obecnosti a s tím souvisejících komplikací při snaze o přímou aplikovatelnost. Je zřejmé, že Charta má nabízet východiska při aplikaci neurčitých právních norem nebo v situacích, kdy není zcela zřejmé, jakým způsobem dále postupovat, avšak sama se dostává do úskalí, kdy slovy Ústavního soudu má povšechný ráz, který nabízí široké spektrum možností aplikace a zejména pak nahrává politické garnituře při dalším vytváření či změně právních norem⁴², což rozhodně nelze považovat za ideální stav. Není však účelem Ústavního soudu hodnocení této skutečnosti, ale omezíme-li se na teorii ústavního práva, přísluší mu kontrola dodržování ústavnosti, což je nutné respektovat bez ohledu na subjektivní dojmy. Je tak otázkou nakolik se jedná pouze o určité splnění „mezinárodních standardů“ a neurčitost Charty není spíše na škodu. Faktem je, že přináší principy, které zaručují samosprávě alespoň minimální práva, z tohoto pohledu ji lze brát jako uznatelný přínos. Charta tak má být brána zejména jako možnost, kdy se vyčlení část veřejných záležitostí do menší správy, a to ať už z hlediska praktičnosti

³⁹ ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Zákon číslo 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) ve znění k 1.1.2003 - praktický komentář vybraných ustanovení*. Praha: AK Zwyrtek Hamplová, 2003, dostupné z: Codexis Academia.

⁴⁰ POMAHAČ J. HANDRLICA R. *Evropské správní právo: Skripta*. I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-437-7, str. 42.

⁴¹ GONSIOROVÁ B. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, 1, 320-323. ISSN 1805-9554, dostupné z: Codexis Academia.

⁴² Zejména se k tomuto tématu vyjadřuje nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl.ÚS 34/02 ze dne 5.2. 2003.

či erudovanosti na lokálním území, nikoliv vytvoření státu ve státě, který bude konkurovat státnímu zřízení.

Zároveň si Česká republika vyjednala, že nebude vázána určitými ustanoveními z Charty. Tyto výjimky reflektují specifické složení obcí v souvislosti s počtem obyvatel. Ustanovení, kterými není Česká republika vázána jsou článek 4 odst. 5, článek 6 odst. 2, článek 7 odst. 2, článek 9 odst. 3, 5 a 6.

Je důležité, že Česká republika se zařadila po bok ostatních států, které Chartu přijaly. Dává tak legislativní prostor, v jehož rámci mohou orgány veřejné a místní správy existovat, a to s přihlédnutím na základní principy, které tato Charta přináší a zároveň přispívá ke kultivaci prostředí místní samosprávy. Dovolím si tvrdit, že zde lze mluvit o „základních lidských právech v oblasti místní samosprávy“. Vystává otázka, jestli může mít Charta v této podobě přínos i pro regionální samosprávu. I přes snahu o vytvoření obdobného modelu pro regionální samosprávu je prozatím na neurčito tato myšlenka odložena a v aktuální době není známo, kdy bude obnovena.

Pokud se zmiňuje mezinárodní přesah úpravy místní samosprávy je bezesporu Evropská charta místní samosprávy v tomto ohledu nejvýznamnějším a základním dokumentem. Nelze však opomenout další orgány, jejichž právní úprava má vliv na činnost místní samosprávy, i když ne tak značný jako výše zmíněná charta. Jedná se hlavně o doporučení Výboru ministrů rady Evropy a také na Radě Evropy jedná další orgán - Kongres místních a regionálních samospráv, který v roce 2000 vydal doporučení pro Českou republiku - Doporučení k místní a regionální demokracii v České republice.⁴³

1.7.2. Ústavní rovina místní samosprávy

Z hlediska ústavně právní roviny je právo na samosprávu zakotveno v Ústavě České republiky v čl. 8, které je následně rozvíjeno v hlavě sedmé, která se nazývá „Územní samospráva“. Nutno na tomto místě říci, že místní samospráva je v Ústavě upravena spíše obecnějším způsobem, kdy s podrobnostmi je následně odkázáno na zákonnou úpravu. Ústava zároveň dala vzniknout dvojímu rozdělení místní samosprávy. Rozlišuje dvě úrovně územní samosprávy. Tou první je obec,

⁴³ Více tento dokument vhodně a přehledně shrnuje VEDRAL J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2006, 1, 1-46. ISSN 0231-6625, dostupné z: Codexis Academia.

kteřou charakterizuje jako základní územněsprávní celek a druhou úrovní je kraj, který je charakterizován jako vyšší územněsprávní celek.⁴⁴ U obce se vychází z teoreticko-právního předpokladu, že se jedná o společenství občanů, kde si občané spravují své záležitosti sami. Je také dobré připomenout institut domovského práva, ten byl často v historickém přehledu uváděn, avšak v současné době náš právní řád (včetně ústavního pořádku) nic podobného nezná. Volební právo upravuje čl. 102 Ústavy, toto právo poté dále rozvíjí článek 104, což může vytvářet otázky jak má další úprava vypadat.⁴⁵ Cílem článku je zajistit okruh pravomocí, které vykonává zastupitelstvo a zároveň ochránit místní samosprávu před nežádoucím zásahem ze strany státní moci, jak uvádí Zářecký: „Cílem ustanovení bylo stanovit demonstrativní výčet samosprávných kompetencí pouze zákonem a ve vazbě na odstavec 2 téhož článku formu zákona také vyhradit pro taxativní výčet samosprávných kompetencí vyšších samosprávných celků.“⁴⁶ Výslovnou ochranu před státním zásahem poté upravuje § 101 odst. 4. K určení okruhu práv samosprávy, zejména otázka do jejich zásahu byla několikrát upravena i judikaturou Ústavního soudu, který konstatoval, že je třeba dbát na zachování pravomocí místní samosprávy, avšak zákonodárce má poměrně široký manévrovací prostor k určení okruhu záležitostí, které spadají do díky místní samosprávy. Často může dojít ke kolizi, kdy je nutné určit, které pravomoci stále spadají do okruhu pravomocí územní samosprávy a které již přerůstají do celostátní úrovně. Tato problematika bude stále nabírat na aktuálnosti a je nutné ji vnímat.⁴⁷ Již Ústavou jsou obce nadány sami si hospodařit a spravovat majetek, to je zaručeno čl. 101 odst. 3 Ústavy.

⁴⁴ Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴⁵ Ovšem tyto otázky vznikají téměř vždy, kdy je u ustanovení (ústavního) zákona doplněno slovní spojení, že dále je upraveno zákonem.

⁴⁶ ZÁŘECKÝ P. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*. Ministerstvo vnitra ČR. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 13-23, ISSN 0139-6005, dostupné z: Codexis Academia. Tím je docíleno oním článkem Ústavy, který vymezuje okruh pravomocí obce okruhem pravomocí vyššího územně samosprávného celku. Pravomocí obce nemůže být to, co spadá do okruhu pravomocí kraje. Zářecký k tomu analogicky dovozuje, že není-li nějaká kompetence přesně zařazena do kompetence kraje či obce, předpokládá se, že ji subsumuje kompetence obce, jelikož občan obce, je zároveň i občanem kraje.

⁴⁷ Tématu „určení působnosti“ místní samosprávy se věnuje více nálezů Ústavního soudu, za všechny je možné zmínit náleží Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 34/02 ze dne 5.2. 2003, který se zabývá problémem kompetencí místní samosprávy, vztahem mezi obcí a krajem v této věci, ale zejména otázkou proporcionality zásahu státní správy do kompetencí místní samosprávy a s tím souvisejícího určení míry pravomocí místní samosprávy a v jaké míře se již nejedná o záležitost „lokální“, nýbrž celostátní.

Ostatně věcná působnost obcí je poměrně komplikovaná oblast a dodnes ne zcela uspokojivě vyřešená. Vše je možné přičítat i Ústavě, která je v této oblasti poměrně stručná a proto se přistupuje k tzv. zákonným zmocněním. Za všechny lze například zmínit zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a hrách nebo zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Články 102 a 104 Ústavy se poté svorně věnují zastupitelstvu obce, způsobu jeho volby, funkčnímu období, působnosti zastupitelstva a otázce vydávání obecně závazných vyhlášek.

V historickém přehledu bylo zmíněno místní referendum, jakožto jedno z oprávnění občanů obce podílet se na rozhodování v místní samosprávě. V ústavně právní rovině zmínku o místním referendu nenajdeme i přesto, že v prvorepublikové ústavě z roku 1920 se hlasování lidu (v překladu ono referendum) vyskytuje. Současná ústava si vystačí s ustanovením čl. 2 odst. 2, které zní: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“ To se však týká pouze referenda celostátního, úprava místního referenda je v zákonné podobě – zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Závěrem lze říci, že úprava místní samosprávy je poměrně lakonická a nedostatečná. Určitým vzorem by mohla být rakouská ústava, která je v tomto ohledu sdílnější. K názoru ne příliš uspokojivé a dostatečné úpravy se přiklání i další autoři.⁴⁸

1.7.3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a vyvrcholení přeměny samosprávy

Po několika letech existence obecního zákona z roku 1990 počala být potřeba nové právní úpravy, která by dostatečně reflektovala rozvoj společnosti, přijetí nové Ústavy nebo Listiny základních práv a svobod. Hlavní změny, které nový zákon přinesl jsou: „uvedení právní úpravy do souladu s Evropskou chartou místní samosprávy, zabezpečení realizace hlavy sedmé Ústavy ČR, respektují se Evropská rámcová dohoda o spolupráci přesahující hranice mezi územními orgány a v časovém předstihu i Amsterodamská smlouva z října 1997 a Evropská charta o ochraně národnostních menšin, nově se upravuje výkon dozoru nad činností orgánů obcí nebo se řeší nečinnost zastupitelstva a ostatních orgánů obce a další.“⁴⁹ V roce 2000 vyvrcholila reforma veřejné správy jejímž výsledkem bylo přijetí několika zákonů a reálný vznik krajské úrovně zřízení. Období se vyznačuje konečnou decentralizací místní samosprávy a reálným uspořádáním struktury

⁴⁸ VEDRAL J. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: Mlsna a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9, dostupné z: Codexis Academia.

Obdobně kritický názor jako Vedral zastávají i další právníci, např. ZÁŘECKÝ P. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*. Ministerstvo vnitra ČR. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 13-23, ISSN 0139-6005, dostupné z Codexis Academia.

⁴⁹ Sněmovní tisk 422/0, vládní návrh zákona o obcích (obecním zřízení), důvodová zpráva ze dne 15.11. 1999, str. 43.

samosprávy.⁵⁰ Kromě již zmíněného nového obecního zákona byl přijat také zákon o krajích⁵¹ a zákon o hlavním městě Praze.⁵² Tímto byla nahrazena dosavadní obecní úprava z roku 1990 a zároveň došlo k vytvoření další (vyšší) úrovně územní samosprávy spočívající ve vzniku vyšších územně samosprávných celků. Zákonem je definován územní i osobní základ obcí. Osobní základ obcí je důležitý pro další participaci občanů na fungování obce. „Tady je třeba podtrhnout, že za občany obce, tedy osoby, které se mohou v plném rozsahu zapojovat do samosprávy obce, se považují všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Tito občané jsou, za předpokladu, že dosáhli věku 18 let, proto také oprávněni, vedle svého práva volit a být voleni za členy zastupitelstva obce a rozhodovat při referendu konaném v obci, účastnit se zasedání zastupitelstva obce a nahlížet do zápisů o jeho jednání, jakož i podávat orgánům obce písemné návrhy.“⁵³ A k tomu dodává, že je tímto realizováno politické právo občanů vycházející z čl. 21. odst. 1. Listiny.

Výsledkem všech těchto procesů a vývoje se stala moderní a pokroková samospráva, která odstranila velkou část neduhů, zejména pak určitou zkosnatělost a neefektivitu, jenž nemá ve světle evropských samospráv obdoby. Komplikovanost a „výjimečnost“ tuzemské samosprávy ční zejména v množství malých obcí (uvádí se, že průměrná velikost obce je 1500 obyvatel), která si vyžaduje speciální přístup a nekonvenční metody. Po letech fungování místní samosprávy však s určitými výhradami, ne však zásadními, lze říci, že samospráva splňuje většinu požadavků, které si doba i občané žádají.

⁵⁰ Tak jak ji například dala předpoklad již Ústava v čl. 100.

⁵¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

⁵² Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁵³ PRŮCHA P. *Místní správa*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2, str. 57.

2. Vztah občana k obci

2.1. Osobní (personální) základ územní samosprávy

Základními atributy pro existenci obcí jsou územní (tj. teritorium) a osobní (personální) základ. Toto vyplývá z článku 100 odst. 1 Ústavy, který říká, že: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.“ Často je také dovozováno, že za další atributy obce lze mít to, že disponují právní subjektivitou či tzv. ekonomickým základem obcí.⁵⁴ § 16 zákona o obcích taxativně říká, kdo může být občanem obce – tím je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky⁵⁵ a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Tato definice je poté doplněna o dva korektivy. Tím prvním je situace, kdy fyzická osoba nemusí na území být hlášena k trvalému pobytu, postačí však, že na území obce vlastní nemovitost.⁵⁶ V tomto případě však dochází k restriktivnímu omezení práv, kdy jsou přiznána pouze oprávnění v rozsahu § 16 odst. 2 písm. c) až g) zákona o obcích.⁵⁷ Druhým korektivem je § 17 zákona o obcích, který přiznává práva občanů obce i cizím státním občanům za podmínek, že se jedná opět o fyzickou osobu, která dosáhla věku 18 let, je v obci hlášena k trvalému pobytu a stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.⁵⁸ Aplikuje-li se daná mezinárodní smlouva závisí na tom, bude-li přijata způsobem předvídaným v čl. 10 Ústavy.

⁵⁴ Za všechny lze uvést například Kopeckého: KOPECKÝ M. In: HENDRYCH D., a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 140 či PRŮCHA P. *Místní správa*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2, str. 58. Oba jmenovaní se při svém tvrzení opírají zejména o čl. 101 odst. 3 Ústavy: „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“ Tím, že mohou územní samosprávné celky disponovat majetkem a dle svého uvážení s ním nakládat, je založen základ pro jejich právní subjektivitu a ekonomický základ. Vyplývá to ze skutečnosti, že vystupují svým vlastním jménem a za své jednání nesou odpovědnost.

Nad to lze uvést, že právní subjektivita obcí vyplývá také z § 20 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a jedná se o subsidiární použití občanského zákoníku i na právní osoby veřejného práva (tedy i na obce), k tomu: BŘEŇ J. *Obce a nový občanský zákoník*. In: *Obecniportal.cz* [online]. Praha: Dashöfer Holding, Ltd. a Verlag Dashöfer, nakladatelství, spol. s r. o., 29.10.2013 [cit. 1.2.2019]. Dostupné z: https://www.obecniportal.cz/33/obce-a-novy-obcansky-zakonik-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EiQ__6ZOngpkiZ7OHtlU2zK6C4sZ5XQtw/.

⁵⁵ Řídí se zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

⁵⁶ Vyplývá z § 16 odst. 3 zákona o obcích, zároveň však kumulativně musí být splněna podmínka věku 18 let.

⁵⁷ Tato fyzická osoba tak nemůže volit a být volena do zastupitelstva obce (§ 16 odst. 2 písm. a) a hlasovat v místním referendu (§ 16 odst. 2 písm. b).

⁵⁸ Jedná se hlavně o primární komunitární právo, tj. Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Listina základních práv Evropské unie, např. směrnice Rady 94/80/ES z 19.12.1994, 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 nebo čl. 19 odst. 1 Smlouvy o založení ES.

Zároveň není bez zajímavosti, že zákonodárce zvoleným pojmoslovím použil pružnější variantu a předvídaná oprávnění se nevztahují jen na občany členských států EU. Je tak i pro cizí státní občany dána možnost podílet se na správě věcí, které náleží do územní samosprávy. „Jedinou dnes stanovenou zákonnou výjimkou pro realizaci předmětných oprávnění ze strany příslušných cizích státních občanů přitom je, že tito občané nemohou být voleni do funkce starosty nebo místostarosty (§ 103 odst. 2).“⁵⁹ „Kromě zákonem stanovených oprávnění občanů obce má každý v souladu s čl. 18 Listiny základních práv a svobod právo obracet se peticí ve veřejném nebo jiném společném zájmu na státní orgány i na orgány územní samosprávy.“⁶⁰

2.2. Občan a obyvatel obce

Jak již bylo uvedeno výše, občan obce je jedním ze základních prvků obce. Není však bohužel ničím výjimečným, že současný zákon o obcích neváhá používat v obdobném, neřkuli stejném významu dva různé pojmy, a to „občan“ a „obyvatel“ obce. Pojem občana obce, respektive jeho práva a legální definici tohoto pojmu nabízí § 16 zákona o obcích. V zákoně o obcích je však na mnoha místech upravována problematika s pojmem obyvatele obce. To se týká například § 3, který stanovuje počet obyvatel pro to, aby se obec mohla stát městem. Dále je to v případě rozdělení výnosu z daní v § 22 odst. 2 písm. d) nebo v § 73, kdy se odměna uvolněného člena zastupitele odvíjí od počtu obyvatel předmětné obce. Těchto míst v zákoně o obcích, kde je užíváno pojmu obyvatele lze nalézt více. Je tak otázkou, zda-li se jedná pouze o jakési „zpestření“ zákona o obcích ze strany zákonodárce, o účelový záměr nebo prostou nedbalost.

Bude-li se jednat o praxi, to znamená o výklad těchto pojmů, je možno konstatovat, že z hlediska jejich aplikace není mezi nimi „rozdílů“. Respektive rozdíl, který mezi nimi je (bude nastíněn dále) lze uspokojivě vyřešit výkladovou praxí. Takový způsob řešení nabízí Kopecký. V již zmíněném § 3 se městem může stát pouze ta obec, která má alespoň 3000 obyvatel: „Ačkoli na tomto místě použil zákonodárce výraz „obyvatel“, lze pro srovnání upozornit na to, že např. v § 21 odst. 1 stanoví minimální počet „občanů“ po oddělení části obce. K naplnění počtu

⁵⁹ KOPECKÝ M. In: KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1, str. 47.

⁶⁰ Sněmovní tisk 422/0, vládní návrh zákona o obcích (obecním zřízení), důvodová zpráva ze dne 15.11. 1999, str. 47.

obyvatel může dojít i osobami, které nemají státní občanství České republiky, jsou cizinci, ale mají zde trvalý pobyt.⁶¹

Pojem občana obce lze vysvětlit jako bližší, právně kvalifikovaný vztah k obci⁶², na základě něž vznikají práva a povinnosti, kterými jiný subjekt obvykle nedisponuje. Dle jazykového výkladu lze obyvatele charakterizovat jako osobu, která určité území fyzicky obývá, nachází se na něm nebo zdržuje a to bez onoho bližšího či právně kvalifikovaného vztahu k danému místu. V této věci, to znamená rozdíl mezi reálným pobytem v obci a účelovým pobytem lze blíže odkázat na kapitolu 3.3.2 této práce. Souhrnně lze teda říci, že jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu⁶³, tak pobyt v obci má zejména evidenční charakter. Avšak pro účely voleb je nutno na něj nahlížet i kvalifikovaně, jelikož osoby, které volí ve volbách, rozhodují o předmětné obci a tyto osoby by z podstaty věci měly disponovat tzv. bližším poutem k danému území. Osoby, které se účelově pro volby na daném území přihlašují k trvalému pobytu, nedisponují bližším vztahem k dané obci a je nutné tuto skutečnost brát v potaz v souvislosti se situací, že může tímto jednáním docházet k obcházení zákona.

Zajímavé je z tohoto hlediska i historický exkurz. Kdy první porevoluční obecní zákon z roku 1990 užíval pojmu obyvatel pouze v § 28 ve věci určení počtu zastupitelů vzhledem k počtu obyvatel obce a tato problematika se do současného obecního zákona akorát prohloubila.

Lze tedy konstatovat, že z hlediska použití v právních předpisech není třeba hledat větší komplikace a tyto pojmy lze v podstatě použít na stejné úrovni. Respektive výkladová praxe si již s tímto problémem poradila i přes to, že se z hlediska jazykového jedná o zcela rozdílné pojmy, ale je třeba ustanovení vykládat vždy komplexně a i přes tuto nedbalost je zřejmé co a jakým způsobem má být upraveno a k tomu tak i přistupovat. Z hlediska jazykového se jedná o dva rozdílné pojmy kdy, jak je uvedeno shora, každý z těchto pojmů má zcela jiný význam. Velmi příhodně problém shrnuje Malast: „... lze nepřímou vyvodit, že ne

⁶¹ KOPECKÝ M. In: KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1, str. 7, 8.

⁶² KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8, str. 89.

⁶³ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 6/11-1 ze dne 4.5. 2011.

každý občan obce de iure také musí být jejím obyvatelem de facto a vice versa, což jen podtrhuje nevhodnost této pojmové duality panující v obecním zřízení.“⁶⁴

Domnívám se, že by bylo vhodné tuto „pojmovou dvojkolejnost“ odstranit a zároveň by nebylo od věci, aby se zákonodárce těchto zbytečných komplikací a nepřesností v budoucnu již vyvaroval.

⁶⁴ MALAST J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9, str 262.

3. Aktivní a pasivní volební právo a právo hlasovat v místním referendu

3.1. Občan a volené orgány obce

Pasivní a aktivní volební právo patří k jednomu ze základních politických práv a také k historicky nejstarším (mj. například také právo účastnit se jednání zastupitelstva). O jeho existenci můžeme mluvit již od druhé poloviny 19. století. Je typickým projevem principu demokracie a právního státu. Vyplyvá ze skutečnosti, že občané by měli participovat na správě veřejných věcí. Jedná se o právo, které je zaručeno jak normami ústavního práva, tj. Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod, tak právními předpisy na úrovni zákona, zejména zákonem o obcích.⁶⁵

Pro výkon aktivního a pasivního volebního práva je nutné kumulativně splnit určité podmínky. Jedná se o trvalý pobyt na území obce, ve které probíhá kandidatura do zastupitelstva, věk 18 let nejpozději v den voleb a státní občanství České republiky.⁶⁶ Zároveň nesmí být dány překážky výkonu volebního práva dle § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, které jsou zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a výkon služby vojáka z povolání v zahraničí nebo výkon služby vojáka v záloze v zahraničí.

3.2. Právo být volen do orgánů zastupitelstva a rady obce

„Výkonem pasivního práva mohou občané obce usilovat o zvolení do orgánů obce a v těchto orgánech pak vykonávat veřejnou správu. Zastupitelům obcí dává zákon o obcích právo kontrolovat jiné orgány obce, přičemž toto právo je vyjádřeno v ust. § 82 zákona o obcích.“⁶⁷ Dle tohoto ustanovení mohou zvolení občané obce vykonávat práva vyplývající z postavení zastupitele, tzn. předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy

⁶⁵ Čl. 2 odst. 2 a čl. 102 Ústavy České republiky a čl. 21 Listiny základních práv a svobod, na zákonné úrovni je to poté § 16 odst. 2 písm. a zákona o obcích a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (za zmínku také stojí prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 59/2002 Sb.).

⁶⁶ § 16 zákona o obcích.

⁶⁷ PETERKOVÁ M. In: BARTOŇ M., DIENSTBIER F., HORÁKOVÁ M., PETERKOVÁ M., POUPEROVÁ O., SLÁDEČEK V., ZBÍRAL R. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta univerzity Palackého v Olomouci, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1. str. 347.

výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; a požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Radě obce je pak vyhrazena zejména činnost dle § 102 odst. 2 písm. i zákona o obcích.⁶⁸ Pro úplnost je třeba dodat, že pasivním volební právo plně koresponduje s podmínkami pro výkon aktivního volebního práva.

Nejdůležitějšími „orgány orgánů obce“ prostřednictvím kterých může občan participovat na činnosti obce, jsou výbory zastupitelstva a komise obce. Občan však nemůže žádným způsobem působit na složení těchto orgánů. V případě výboru o jeho složení rozhoduje zastupitelstvo,⁶⁹ avšak občan obce se může dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích vyjádřit k bodu programu, který se týká členů výboru, resp. jejich zvolení. Zákon nezná žádné zvláštní podmínky, které by musely být splněny pro činnost ve výborech či komisích. Jsou však dvě výjimky, které je nutné dodržet. Ta první spočívá ve výborech zastupitelstva, kde předseda výboru musí být člen zastupitelstva (neplatí pro osadní výbor).⁷⁰ A druhou podmínkou je to, že člen finančního či kontrolního výboru nesmí být zároveň starostou, místostarostou, tajemníkem obecního úřadu ani osobou zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.⁷¹ Výbory zřizuje zastupitelstvo a kromě obligatorně zřizovaných výborů (finanční a kontrolní výbor, za určitých podmínek také výbor pro národnostní menšiny) se jedná o pravomoc zastupitelstva a je na jeho uvážení jaké výbory zřídí. Výbor je poradní a kontrolní orgán a jako takový nemůže zavazovat jiné subjekty ani ukládat práva a povinnosti. „Zákon o obcích členství ve výboru zastupitelstva obce (s výjimkou osadních výborů) žádným způsobem neupravuje. Jejich členy proto mohou být nejen občané obce či jiné osoby uvedené v § 16 a § 17 zákona o obcích, ale i jakákoli jiná fyzická osoba. Zákon takové rozhodnutí přenechává zastupitelstvu obce, které zpravidla při výběru kandidátů na členy výborů postupuje podle místních zvyklostí i podle možností konkrétní obce.“⁷² Přístup ke všem usnesením nebo jiným výsledkům činnosti

⁶⁸ Kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce.

⁶⁹ § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ § 117 odst. 4 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 119 odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 8.2. 2019].

výboru je možný až poté, co je daný dokument určen jakožto bod projednání zastupitelstva. Smyslem přístupu k těmto dokumentům až při jednání zastupitelstva je z důvodu, že se jedná o podklady zastupitelstva obce a k nim může občan obce přistupovat z titulu § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.

3.2.1 Výbor pro národnostní menšiny a osadní výbor

Obec v níž žije podle sčítání lidu alespoň 10 % obyvatel hlásících se k jiné národnosti než české je povinna zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud o to písemně požádá spolek hájící zájmy národnostní menšiny. Nejméně polovina členů výboru musejí být příslušníci národnostní menšiny.⁷³ Není-li dostatek zájemců pro splnění výše uvedené zákonné podmínky je doporučeno, aby byl výbor obsazen dalšími zájemci i mimo národnostní menšinu. Není-li možné vůbec obsadit daný výbor a obec učinila všechna možná opatření, nemělo by to jít k tíži obce.⁷⁴ „Vytvoření takového výboru i přes nesplnění zákonných podmínek je znakem otevřeného postoje k zapojení menšin.“⁷⁵

Osadní výbor je jedna z možností, jak občané obce mohou vyvíjet své aktivity. Jeho zřízení je fakultativní a činí tak zastupitelstvo obce. Osadní výbor nemusí mít jednací řád, pokud ho však má, schvaluje ho zastupitelstvo. Osadní výbor je povinen pořizovat zápisy ze svých jednání,⁷⁶ přičemž do těchto zápisů je možné nahlédnout dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jednání osadního výboru není veřejné, a proto občané obce nemají volný přístup na jeho konání. Nesouhlasí-li občané obce s činností osadního výboru nebo mají k němu jiné výtky, můžou tak činit prostřednictvím § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích a obrátit se na zastupitelstvo obce, které osadní výbor zřizuje. Pravomoci osadního výboru taxativně vyjmenovává § 121 odst. 1 zákona o obcích. Souhrnně platí, že osadní výbor má pouze podpůrnou činnost, týkající se pouze části obce, kde výbor působí a je na uvážení zastupitelstva, zda-li bude reflektovat

file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Metodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-03_web%20(3).pdf, str. 10

⁷³ § 117 odst. 3 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 8.2. 2019]. Dostupné z:

file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Metodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-03_web%20(3).pdf, str. 22

⁷⁵ HOFMANNOVÁ H. *Hodnocení postavení národnostních menšin v ČR z pohledu Rady Evropy*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2013, 1, 11-19. ISSN 0323-0619. Dostupné z: Codexis Academia.

⁷⁶ § 118 odst. 2 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

podněty výboru. Přičemž veškerá činnost osadního výboru je omezena striktně na věci samostatné působnosti obce. „Ve všech otázkách platí - konečná odpovědnost za rozhodnutí leží na zastupitelstvu nebo radě obce. Osadní výbor může přispět pouze k objektivitě rozhodnutí nebo k tomu, aby rozhodnutí vyjadřovalo zájmy občanů části obce. Obecně lze říci, že osadní výbory mají být především pomocníkem orgánů obce, aby měly o částech obce přehled, aby znaly názory jejich občanů, a neměly by "vyrůst" v malá zastupitelstva a osobovat si nějaký absolutní vliv na všechna rozhodnutí v části obce.“⁷⁷

3.3. Problematika trvalého pobytu pro účely výkonu volebního práva

Účelem tohoto bloku je vysvětlit a přiblížit specifickou problematiku, která se vyskytla ve věcech aktivního volebního práva a bezprostředně se dotýká občana obce. Problematika souvisí s trvalým pobytem a v prvním případě bude řešit trvalý pobyt osob, které nedisponují státním občanstvím České republiky a poté se bude věnovat účelovým změnám trvalého pobytu ve věcech volebních.

3.3.1. Otázka trvalého pobytu osob bez státního občanství České republiky a nahrazení státního občanství České republiky mezinárodní smlouvou

§ 17 zákona o obcích připouští možnost, kdy není nutné být dle § 16 odst. 1 písm. a) státním občanem České republiky. Kromě všech výše uvedených podmínek může podmínku státního občanství České republiky nahrazovat mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. K cizímu státnímu občanství se vážou dvě „komplikace“ oproti občanu České republiky. Tou první, která byla dle mého názoru již uspokojivě a plnohodnotně vyřešena aplikační praxí soudů je podmínka trvalého pobytu. Pro výkon volebního práva není pro cizího státní příslušníka nutný trvalý pobyt⁷⁸ na území České republiky, postačí však přihlášení se k přechodnému pobytu v místě příslušné obce⁷⁹, kdy toto vyplývá z usnesení Krajského soudu v Brně.⁸⁰ S tímto názorem se

⁷⁷ ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Osadní výbory - staronové občanské výbory? Omyl*. Praha: AK Zwyrték Hamplová, 2011, dostupné z: Codexis Academia.

⁷⁸ Ve smyslu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytů cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, pro státní občany České republiky upravuje trvalý pobyt zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Konstatoval i Odbor voleb Ministerstva vnitra České republiky ve svém Stanovisku k volbám v článku: ODBOR VOLEB. *Trvalý pobyt kandidáta a následně zvoleného člena zastupitelstva obce v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, květen 2018 [cit. 22.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-k-volbam-obce-trvaly-pobyt-kandidata-a-nasledne-zvoleneho-clena-zastupitelstva-obce-v-souvislosti-s-volbami-do-zastupitelstev-obci.aspx>.

⁸⁰ Usnesení Krajského soudu v Brně, sp. zn.: 64 A 6/2014-20 ze dne 19.9. 2014, kterým se zrovnoprávňuje postavení cizích státních příslušníků a občanů České republiky, kdy soud konstatoval, že trvalý pobyt pro občany ČR má pouze „evidenční“ charakter (viz zákon o evidenci

následně ztotožnil i Nejvyšší správní soud. Je zřejmé, že podmínka trvalého pobytu je pro cizince minimálně ztěžující a Česká republika se, jak uvádí Klíma: „vystavuje riziku uložení peněžité sankce dle článku 258 a násl. SFEU. Občan EU se může proti platné české právní úpravě bránit cestou správního soudnictví ... a domáhat se eurokonformního výkladu pojmu „trvalý pobyt“...“⁸¹

Dle zákona č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí je veden seznam voličů, občan EU, na rozdíl od občanů ČR, v něm není zapsán automaticky a dle § 28 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí si musí podat explicitně žádost o zapsání do seznamu voličů. Zásadní omezení u cizích státních občanů spočívá v nemožnosti toho, aby byli zvoleni jako starostové či místostarostové obce, tuto funkci může zastávat pouze občan České republiky. Vyplývá to z již zmíněné směrnice 94/80/ES⁸². Jedná se o fakultativní právo, kdy je pouze na úvaze členského státu, zda-li ho využije a případně v jakém rozsahu. Relativně specifický způsob použití tohoto práva nalezneme u hlavního města Prahy. Zákon⁸³ stanovuje, že kromě primátora a jeho náměstků musí občanství České republiky disponovat i členové rady. Zde nastává střet s evropskou úpravou, která připouští výsadu občanství České republiky pouze pro předsednictvo výkonného orgánu obce.

Druhou „komplikačí“, která se vyskytla je přiznání aktivního a pasivního volebního práva pro cizince, kdy asi nejjednodušší situace nastává u osob, které jsou občany Evropské unie, těm právo volit a být volen na místní (komunální) úrovni přiznává čl. 22 odst. 1 SFEU a také čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie v hlavě V. občanská práva. A právě SFEU je onou předvídanou mezinárodní smlouvou podle § 17 zákona o obcích. Toto právo je jim však přiznáno pouze pro oblast voleb do obecních zastupitelstev, nevztahuje se na žádné jiné volby včetně těch do zastupitelstev krajů. Bližší úpravu poté nabízí sekundární právo, konkrétně směrnice 94/80/ES. Složitější situace nastává u osob, které nejsou ani občany Evropské unie. Konkrétně čl. 3 odst. 1 Listiny by mohl nabízet interpretační východisko, tento článek je však nutné vykládat i v komparaci s čl. 21 odst. 1

obyvatel), avšak pro cizí státní příslušníky se nejedná pouze o „evidenční“ princip, jelikož získání statutu trvalého pobytu je jedna z forem povolení k pobytu cizince na území a je možné ho získat až po 5 letech nepřetržitého přechodného pobytu na území.

⁸¹ SVOBODOVÁ M. In: KLÍMA K., a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0, str. 149.

⁸² Konkrétně z čl. 5 odst. 3, který zní: „Členské státy mohou stanovit, že do funkce předsedy, jeho zástupce či náhradníka nebo člena předsednictva výkonného orgánu základního územního samosprávného celku mohou být zvoleni pouze jejich státní příslušníci, pokud jsou tyto osoby voleny pro výkon těchto funkcí na dobu trvání svého mandátu.“

⁸³ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Listiny, kde právo podílet se na správě věcí veřejných přiznává občanům. A oporou pro toto ustanovení je i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. K neutěšené situaci se přiklání i někdejší zástupkyně veřejného ochránce práv, která říká, že: „Přestože se o diskriminaci nejedná, bylo by zřejmě vhodné uvažovat o jiné úpravě volebního práva cizinců na místní úrovni, protože dosavadní úprava podmiňující získání volebního práva sjednáním mezinárodní smlouvy fakticky postavení cizince (byť dlouhodobého rezidenta) v zásadě nemění (nepřiznává mu volební právo).“ A k tomu dodává, že tento problém řeší i čl. 6 Úmluvy Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě, dosud však nebyla ratifikována. Zmiňuje také tuzemský dokument, konkrétně zásadu č. 8 Koncepce integrace cizinců (příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 7. července 1999 č. 689), která podporuje zajištění osobní účasti v procesu integrace ... i na místní úrovni a k tomu dodává, že: „Aktualizovaná koncepce integrace cizinců v ČR ... shledala jako překážku neexistenci volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů.“⁸⁴

Je-li spatřován rozpor v otázce práv cizinců, lze na tuto problematiku nahlížet dvojí optikou. Z hlediska pohledu na osobu cizince se dá předpokládat, že to je osoba, která nedisponuje takovým vztahem k dané obci, už ze samotné podstaty jeho statutu, a proto se může jevit jako plně dostačující a přirozené, že nedisponuje plnohodnotně všemi právy jako občan České republiky. Zároveň je však nutné brát v potaz situace, kdy cizincem může být osoba jak formálně (tzn. podle způsobu pobytu/povolení na území), ale i materiálně, kdy vztah je dán zejména dobou pobytu a reálným poutem, a k tomuto druhému hledisku se přiklání i mezinárodní právo.

3.3.2. Účelové změny trvalého pobytu

Jak je uvedeno výše, obligatorní podmínkou pro výkon aktivního a pasivního volebního práva je nutný trvalý pobyt⁸⁵ na území obce v den voleb (eventuelně ve druhém dni voleb).⁸⁶ K otázce trvalého pobytu ve věcech volebních

⁸⁴ SEITLOVÁ J. *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci: Sp. zn.: 166/2010/DIS/JŠK*. In. *Ochrance.cz* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 8.12. 2010 [cit. 27.2. 2019]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení-skolky-orig.pdf.

⁸⁵ Zejména Hlava II, § 10 odst. 1 a násl. zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ §4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

se vyjadřoval opakovaně i Ústavní soud⁸⁷, konkrétně o účelovém přihlašování se k trvalému pobytu pro účely voleb. V této věci konstatoval, že současná právní úprava řeší otázku trvalého pobytu vágním způsobem a nikterak nezamezuje účelovému přihlašování k trvalému pobytu. Zároveň konstatoval, že na trvalý pobyt je nutno nahlížet faktickým a materiálním způsobem, nikoli pouze formálně, kdy smyslem existence obce je správa vlastních záležitostí a toto vykonávají občané obce, kteří by měli mít určité „pouto“ k dané obci, jelikož správu těchto věcí konají prostřednictvím jím voleného orgánu. Trvalý pobyt tak zakládá ono právo volební a umožňuje volit si své zástupce a ovládat tak existenci dané obce. Toto by tak měly činit pouze osoby s reálným, materiálním vztahem k dané obci, kdy osoby, které se systematicky přihlašují k trvalému pobytu před volbami, nedisponují takovou mírou vztahu k dané obci, která je předpokládána u osoby s trvalým pobytem na daném území a zákon s tímto spojuje i určitou míru oprávnění a práv, kterými je pak vykonávána ona ústavně zaručená samosprávná činnost. Touto problematikou se již dříve zabývaly i obecné soudy, konkrétně Krajský soud v Ústí nad Labem, který dospěl ke stanovisku, že přihlášení trvalého pobytu v obci je formálního charakteru, nikoli faktického.⁸⁸ Příležitým způsobem problematiku komentuje Klíma, který dodává, že: „... je však třeba s ohledem na význam voleb zkoumat, zda výše popsané jednání mělo reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která se tohoto jednání dopustila. ...je třeba materiálně posoudit účelovost změny trvalého pobytu ... a posoudit existenci příčinné souvislosti mezi napadeným jednáním před volbami a výsledkem napadených voleb.“⁸⁹

Dle mého názoru je otázka trvalého pobytu upravena dosti vágním způsobem a zákonodárce by se měl touto problematikou zabývat.⁹⁰ Zejména pak

⁸⁷ Zejména se jedná o nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11-1 ze dne 4.5. 2011, k účelovým změnám trvalého pobytu v období před volbami se Ústavní soud vyjadřoval i v jiných nálezech, např.: Pl. ÚS 59/10-1 ze dne 4.5. 2011 nebo Pl. ÚS 38/11-2 ze dne 22.5. 2012.

⁸⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 102/2005-26 ze dne 31.5. 2005 a nebo také usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 116/2010-44 ze dne 16.11. 2010.

⁸⁹ VOSTRÁ Z. In: KLÍMA K., a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0, str. 94.

⁹⁰ Kriticky a s požadavkem na změnu právní úpravy se zacílením na zamezení účelových změn trvalého pobytu se vyjadřovaly i další subjekty, např. předseda Sdružení místních samospráv České republiky v roce 2018: „V reakci na tyto opakující se nešvary budeme žádat ministra Hamáčka, aby ministerstvo vnitra reagovalo na nálezy Ústavního soudu ČR a ztížilo tak tyto volební podvody.“: SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRAV. *Účelové přihlašování se k trvalému pobytu musí skončit!*, tisková zpráva [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, 5.10. 2018 [cit. 15.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/tiskove-zpravy/1752-2018-10-05>.

Nebo zástupkyně Veřejného ochránce práv v tiskové zprávě již v roce 2008: „ Jsou známy případy účelového přihlášení skupin voličů k trvalému pobytu v obci těsně před komunálními volbami

otázka účelového trvalého pobytu je k diskuzi, kdy ve věcech volebních dochází k manipulacím za účelem volebního úspěchu. Jsou tímto porušována i Ústavně zaručená práva a svobody (např. čl. 5 Ústavy).

3.4. Možnost občana obce hlasovat v místním referendu

„Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce.“⁹¹ „Místní referenda se konají zpravidla na základě iniciativy občanů tzv. zdola, reprezentované přípravným výborem, a jimi prosazované názory se často odlišují od názorů a zájmů vyjádřených většinou v zastupitelském orgánu obce.“⁹² Je to možnost, jak můžou rozhodnout o pro ně podstatných otázkách a například se tak odchýlit od názoru jimi zvolených zástupců. Místní referendum je podpořeno i čl. 21 odst. 1 Listiny, kdy občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Sporný může být dle Kopeckého čl. 101 odst. 1 Ústavy, který říká, že: „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“ a dovozuje, že pokud by byl použit doslovný výklad tohoto ustanovení, bude myšlenka místního referenda tímto popřena.⁹³ Na místní referendum lze také nahlížet jako na významný kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům.⁹⁴

Právní úpravu konání místního referenda obsahuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů a zároveň využití místního referenda předpokládá i sám zákon o obcích. „V místním referendu rozhodují

z důvodu posílení podpory jedné z volebních stran. Především v obcích s nízkým počtem oprávněných voličů, může i relativně malý počet nových volitelů zcela změnit výsledek voleb. Otázkou je, zda by takové volby neměly být prohlášeny za neplatné a neregulérní, jestliže šlo prokazatelně o účelovou změnu trvalého pobytu, která mohla ovlivnit volební výsledky.“: VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Systém trvalého pobytu je neudržitelný*, tisková zpráva [online]. Praha: Veřejný ochránce práv, 17.4. 2008 [cit. 11.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/system-trvaleho-pobytu-je-neudrzitelný/>.

⁹¹ PETERKOVÁ M. In: BARTOŇ M., DIENSTBIER F., HORÁKOVÁ M., PETERKOVÁ M., POUPEROVÁ O., SLÁDEČEK V., ZBÍRAL R. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta univerzity Palackého v Olomouci, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1., str. 348.

⁹² KOPECKÝ M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1., str. XV.

⁹³ KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8., str. 222.

K tomuto Kopecký zmiňuje další možný rozpor v čl. 2 odst. 2 Ústavy, kdy je potřeba ústavního zákona k výkonu státní moci lidem přímo. To v případě neexistence ústavního zákona pro výkon státní moci přímo může zakládat nemožnost vykonávat státní moc občany. Zároveň však dodává, že daný článek Ústavy: „nevylučuje však zákonnou úpravu referenda místního či regionálního (více Mikule V., in kolektiv autorů, *Obec – postavení, správa, činnost*, 1996, str. 63 nebo také k tématu Sládeček V., Mikule V., Syllová J., 2007, str. 856).“

⁹⁴ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: III. ÚS 995/09-1 ze dne 9.2. 2012.

oprávněné osoby formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce“⁹⁵ Osoba, která má právo volit v referendu je stejná osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce.⁹⁶ Konání referenda je jeden z klasických znaků přímé demokracie a podílení se občanů obce na činnosti obce. Proto není překvapením, že návrh na konání referenda mohou podat občané obce, konkrétně přípravný výbor a zastupitelstvo následně rozhodne o jeho vyhlášení nebo se na tom usnese samo zastupitelstvo.⁹⁸ Jak již bylo řečeno – v referendu se rozhoduje o otázkách v samostatné působnosti obce, některé záležitosti jsou však vyloučeny z možnosti místního referenda.⁹⁹ Ústavní soud ve svém nálezu judikoval nepřipustnost konání referenda o věcech, kde by se: „... nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi“¹⁰⁰

3.4.1. Přípravný výbor

Legální definici přípravného výboru v zákoně nenajdeme, jistou definici však poskytuje usnesení Krajského soudu v Plzni, který říká, že: „Přípravný výbor je koncipován jako účelové sdružení osob s dočasným účelem ... jeho členem může být jen oprávněná osoba ... a že členové přípravného výboru ustanoví ze svého středu zmocněnce, který je zmocněn jednat jménem ostatních členů přípravného výboru.“¹⁰¹ Členem přípravného výboru může být pouze oprávněná osoba, o které mluví § 2 zákona o místním referendu.¹⁰² Z tohoto ustanovení tak dovodíme, že členem přípravného výboru může být každý, kdo může volit do zastupitelstva obce, a to s odkazem na § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Z tohoto ustanovení vyplývá, že se jedná o občana

⁹⁵ ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY, KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Práva občanů obce: obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 [cit. 7.2.2019]. ISBN: 978-80-904579-0-4. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Prava_obcanu.pdf, str. 62

⁹⁶ § 2 zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁹⁷ Ve věcech oddělení části obce a zjištění zákonné podmínky počtu obyvatelů nově vznikající (ale i té zůstávající) obce se do počtu obyvatelů obce započítávají i občané Evropské unie. Bylo by nelogické tyto osoby opomíjet, když je jim například přiznáno právo hlasovat v místním referendu (více k věcem trvalého pobytu cizích státní příslušníků blok 3 této práce). Vyplývá to z nálezu Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 1403/09-1 ze dne 19.4. 2010.

⁹⁸ § 8 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 223/04 ze dne 9.2. 2005, kdy Ústavní soud vyslovil nepřipustnost tzv. cyklení referend (konání referenda o referendu) a konstatoval, že je potřeby občanů nutno řešit přímo a bezprostředně (a to platí i v rámci konání referend).

¹⁰¹ Usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn.: 57 A 49/2012-38 ze dne 31.7. 2012.

¹⁰² § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, který říká: „Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce (dále jen "oprávněná osoba").“

obce, u kterého musí být splněna podmínka státního občanství České republiky, dosáhl věku minimálně 18 let v den voleb a v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze je přihlášen k trvalému pobytu, eventuálně se může jednat o občana jiného státu, který dosáhl věku minimálně 18 let a je držitelem potvrzení o přechodném pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je přihlášen k pobytu v této obci a právo volit mu přiznává mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Je tak patrné, že oprávnění být členem přípravného výboru koresponduje s tím, kdo je občanem obce. Soudní praxe také stanovila, že pro vznik přípravného výboru postačí ústní forma, v níž se účastníci (tj. budoucí členové) dohodnou o podstatných záležitostech.¹⁰³ Přípravný výbor musí být složen alespoň ze tří oprávněných osob, přičemž není explicitně dáno, že musí mít lichý počet členů. Při přijímání rozhodnutí se pak lze domnívat, že je potřeba nadpoloviční většina hlasů, tak jak je to obvyklé u všech hlasování založených na demokratickém principu.

Částečně jsou zvláštní pravidla pro přípravný výbor ve věcech oddělení části obce.¹⁰⁴ Zde je na rozdíl od výše uvedeného explicitně stanoveno, že přípravný výbor obce, která se chce oddělit, má lichý počet členů. Jistá výkladová komplikace může nastat ve zmíněném ustanovení § 21 odst. 2 zákona o obcích, konkrétně ve větě druhé: „Přípravný výbor tvoří oprávněný občan a jeho zástupci“. Slovní spojení „oprávněný občan“ odkazuje na dnes již neexistující § 3 zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu. Ustanovení lze chápat tak, že alespoň jedna osoba z přípravného výboru musí být oprávněnou osobu, přičemž ve věci „oprávněné osoby“ lze odkazovat na ekvivalentní a nové soudobé ustanovení § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Mohlo by se tak jevit, že ostatní členové výboru se ve věcech postavení a otázky, zda-li také musí být občany obce odlišují, avšak tomu tak není: „Ovšem všichni členové přípravného výboru musí být beztak podle § 21 odst. 2 obecního zřízení občany obce a mít trvalý pobyt v oddělované části obce, a s ohledem i na § 16 obecního zřízení bude požadováno dosažení věku 18 let.“¹⁰⁵ Dle mého názoru je toto ustanovení zákona přinejmenším zavádějící, respektive nevhodně zformulované.

¹⁰³ Usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn.: 57 A 49/2012-38 ze dne 31.7. 2012: „Pro vznik přípravného výboru tedy postačí ústní dohoda smluvních účastníků, tj. budoucích členů přípravného výboru, o podstatných náležitostech, tedy vymezení společného účelu a způsob, kterým se členové budou na dosažení účelu podílet.“

¹⁰⁴ § 21 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ KOPECKÝ M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1., str. 57.

Přípravný výbor ze svých členů určí zmocněnce přípravného výboru¹⁰⁶, stane se tak souhlasným většinovým stanoviskem jak přípravného výboru, tak člena, jež se má stát zmocněncem.¹⁰⁷ Tento zmocněnec pak za přípravný výbor koná veškeré úkony ve věcech místního referenda a tyto úkony jsou následně pro přípravný výbor závazné. Na závěr je vhodné říci, že přípravný výbor není právnickou osobou, je však oprávněn podat návrh na konání místního referenda, může konat ve správním soudnictví či podat ústavní stížnost. Je tedy oprávněn konat nejen v těch úkonech, kde to taxativně stanovuje zákon o místním referendu, ale i v těch úkonech, které jsou spojeny s místním referendem a nejsou uvedeny v zákoně o místním referendu.¹⁰⁸

3.4.2. Platnost a závaznost místního referenda

Zákon o místním referendum rozeznává ve věci hlasování a výsledku místního referenda dva pojmy – platnost a závaznost.¹⁰⁹ „Platnost znamená, že se místního referenda účastnilo potřebné množství oprávněných osob, a tedy že nebyla soudem vyslovena neplatnost rozhodnutí v místním referendu. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba podle § 48 odst. 1 ZMR účasti alespoň 35 % oprávněných osob. Pro závaznost platného rozhodnutí přijatého v místním referendu pro orgány obce je ve smyslu § 48 odst. 2 ZMR nutné, aby pro takové rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se hlasování zúčastnily, a zároveň se musí jednat alespoň o 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.“¹¹⁰ Smysl pro nějž se zkoumá platnost místního referenda spočívá v tom, že se jedná o žádným způsobem nahraditelnou podmínku pro eventuální závaznost konaného místního referenda a zároveň se jedná o překážku, která neumožňuje možnost podání nového návrhu na konání referenda ve stejné věci za předpokladu, že neuběhlo 24 měsíců od posledního platného rozhodnutí v referendu.¹¹¹

¹⁰⁶ § 9 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ § 441 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 223/04 ze dne 9.2. 2005.

¹⁰⁹ § 48 odst. 1, 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ JAREŠ A., JUDOVÁ A. *Analýza místních referend* [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, 2016 [cit. 27.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Anal%C3%BDz%C3%A1-m%C3%ADstn%C3%ADch-referend-2014-Anal%C3%BDza-je-sou%C4%8D%C3%A1st%C3%AD-projektu-Rok-m%C3%ADstn%C3%ADch-referend.pdf>, str. 37, 38.

¹¹¹ § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

Hranice platnosti a závaznosti místního referenda prošla v roce 2008¹¹² poměrně výraznou změnou, jejímž důvodem je situace kdy při: „účasti alespoň poloviny všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, vede k výskytu neplatných rozhodnutí, především ve větších obcích, a tak vlastně k zbytečnému konání místního referenda ... lidé, kteří se nezajímají o věci veřejné, mohou snadno blokovat zájem jiné části obyvatelstva obce na něčem se prostřednictvím referenda usnést ... zvýšil se počet místních referend, ve kterých bylo přijato platné rozhodnutí.“¹¹³ Změnila se tak hranice pro platnost rozhodnutí v místním referendu z tehdejších alespoň poloviny oprávněných osob, které jsou vedeny v seznamu oprávněných osob na dnešních alespoň 35 % oprávněných osob. Změnila se i hranice pro závaznost místního referenda, kdy v úpravě do roku 2008 nebyla podmínka hlasování minimálně 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.

Výjimkou je místní referendum, v němž se rozhoduje o územních změnách obce. To znamená o oddělení části obce, sloučení obcí anebo připojení obce k jiné obci. Zde je rozhodnutí přijato v případě, kdy hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Nepoužívá se zde klasické rozlišování na platnost a závaznost. Místo toho jsou dány podmínky pro minimální počet osob k přijetí rozhodnutí. To, zda-li bylo dosaženo potřebného počtu oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob se v případě oddělení části obce hodnotí ve vztahu pouze k té části obce, která se chce oddělit. Jedná-li se o územní změnu sloučením či připojením obce, místní referendum se pořádá na území celé obce.

Jak již bylo řečeno, aby výsledek místního referenda měl zavazující charakter, je nutné, aby zároveň byl i platným. Pro koho je referendum závazné, o tom mluví zákon o místním referendu v § 49, když říká, že: „Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.“ Referendum zavazuje orgány pouze co do výkonu samostatné působnosti, nikdy nemůže zavazovat ve výkonu přenesené působnosti.¹¹⁴ „... § 48 nestanoví závaznost rozhodnutí v místním

¹¹² Stalo se tak zákonem č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ Sněmovní tisk 323/0, vládní návrh novely zákona o místním referendu, důvodová zpráva ze dne 12.9. 2007, str. 5, 8.

¹¹⁴ § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. a čl. 2 odst. 2 a 3 ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

referendu jen pro zastupitelstvo, které bylo v době přijetí rozhodnutí ... ale i pro zastupitelstvo, případně zastupitelstva, které vzejde či která vzejdou až z dalších voleb.“¹¹⁵ Doba závaznosti místního referenda, respektive právní účinky, kterými takovýto výsledek disponuje jsou do té doby, dokud není výsledek referenda nahrazen rozhodnutím vzešlým z nového referenda, přičemž nové referendum o stejné věci lze konat nejdříve po 24 měsících od posledního platného místního referenda.¹¹⁶ To znamená, že doba po kterou je výsledek referenda relevantní, závazný není zákonem omezena, jak ale uvádí Kopecký: „Rozhodnutí přijaté v místním referendu může vedle toho pozbýt na reálném významu v důsledku podstatné změny poměrů, za kterých by již nebylo dále uskutečnitelné.“¹¹⁷ Je otázkou, co si lze představit pod pojmem „podstatná změna poměrů“. To může zřejmě vysvětlit pouze soudní praxe. Domnívám se však, že se jedná o takové okolnosti, které zcela mění původní podmínky, z nichž se vycházelo v referendu o dané věci a výsledek referenda z důvodu těchto okolností není reálně uplatnitelný, postrádá význam a není možné ho respektovat z objektivních příčin i přesto, že neproběhlo referendum nové. Zajímavé je v této věci rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který rozhodoval v souvislosti s referendem v obci Černošice. Místní referendum se týkalo otázky, zda-li má být stanovené území, které bylo v referendu specifikováno, zachováno, jako území, které není zastavitelnou plochou. Navrhovatelka, která byla spoluvlastníkem dotčeného pozemku, jehož se referendum týkalo, navrhovala soudu vyslovit neplatnost hlasování v místním referendu. Důvod, jimž argumentovala byl mimo jiné (např. absence řádného odůvodnění vyhlášení místního referenda) ten, že z položené otázky v referendu není zřejmé, po jakou dobu bude omezení výstavby trvat a tuto skutečnost považuje za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. Odpůrce argumentoval tím, že referendum bylo konáno ke zjištění názoru občanů a k samotné výtce doby závaznosti se vyjádřil tak, že omezení výstavby není časově určené, v případě platnosti referenda ho lze po 24 měsících znovu opakovat a závaznost výsledku je právě časově omezena právem občanů konat nové referendum o téže věci. Soud námitky stěžovatelky neakceptoval a k tomu uvedl, že nevyplývá-li z referenda po

¹¹⁵ KOPECKÝ M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1., str. 190.

¹¹⁶ § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů: „Místní referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.“

¹¹⁷ KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8., str. 190.

jakou dobu bude omezení výstavby trvat, nejedná se o vadu, jelikož ze zákona žádná taková podmínka neplyne a závazné je do té doby, než bude změněno novým referendem.¹¹⁸

Domnívám se, že otázka časové závaznosti místního referenda by mohla být obsažena přímo v otázce. Závaznost výsledku referenda, které prakticky nikdy nekončí může být velmi svazující pro další budoucí vývoj obce. Tato překážka je nejzřetelnější právě u referend, která se dotýkají územního plánování obce, a to především u těch, kde se hlasuje o zachování určitého stavu. Zajímavé a v jistých ohledech inspirativní co do závaznosti, je srovnání se zahraniční právní úpravou, kterou přináší Rigel: „v Maďarsku platí, že nové místní referendum o stejné otázce nemůže být vyhlášeno po dobu jednoho roku od konání místního referenda předchozího. Otázka platnosti místního referenda je upravena shodně jako v České republice, výsledek referenda je závazný ... Místní referendum v Belgii navíc není závazné. Ve Spojeném království ... místní referendum je závazné. V Dánsku není místní referendum závazné a dokonce ani není upraveno zákonem. Ve Francii je práh platnosti 50 % a referendum je závazné. Závazná místní referenda naopak neznají ve Finsku, Španělsku, Itálii, Lucembursku ani ve Švédsku. V Německu ... závaznost referenda je časově omezena od 1 roku do 3 let, během nichž lze výsledek místního referenda zvrátit toliko referendem novým.“¹¹⁹ Osobně se přikláním ke změně právní úpravy po vzoru té Německé. Zejména pak „nekonečná závaznost“ je dle mého názoru problematická, zejména z toho důvodu, že může zakonzervovat na dlouhou dobu nežádoucí stav a i přes to, že je možné uspořádat nové referendum a tímto daný stav změnit, je třeba pamatovat i na praktické otázky. To znamená, že uspořádat takové referendum z hlediska občanů není zcela jednoduché, ať již po organizační stránce a poté aby byly naplněny zákonné podmínky pro platnost, potažmo závaznost. Samotné úspěšné uspořádání referenda ještě neznamená, že bude nežádoucí stav změněn. Bylo by vhodné uvažovat nad úpravou závaznosti, aby bylo rozhodnutí závazné pouze po určitou dobu a následně by bylo možné ho změnit například určitým počtem členů zastupitelstva.

¹¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze, sp. zn.: 50 A 20/2012-81 ze dne 22.11. 2012.

¹¹⁹ RIGEL F. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Brno, 2007, Rigorózní práce. Právnická fakulta. Masarykova Univerzita. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva., str. 152, 153.

3.4.2.1. Možnost obrany občanů nerespektuje-li obec jejich projevenou vůli

V zákoně o místním referendu nenalezneme žádné prostředky, pomocí kterých by bylo možné vynutit závaznost rozhodnutí v referendu. Do již výše zmíněného roku 2008 byla relativně závažná sankce za nerespektování výsledku referenda,¹²⁰ která spočívala v rozpuštění zastupitelstva obce Ministerstvem vnitra.¹²¹ Rozpustit zastupitelstvo obce bylo možné i v případě, kdy se jednání, které nebylo v souladu s výsledkem referenda, dopustil jiný orgán než samo zastupitelstvo. Vzhledem k tomu, že tehdejší úprava nerozlišovala, zda se daného jednání dopustil orgán konáním či nekonáním, lze to hodnotit jako výhodu a jistou „univerzálnost“ někdejší právní úpravy. Vzhledem k absenci výše uvedeného ustanovení je nutné využít obecné kontrolní mechanismy veřejné správy. Nepostupuje-li obec v souladu s vůlí občanů projevenou referendem, připadají v úvahu dozorové mechanismy, tj. zásah nadřízeného orgánu, který vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti obce. V případě obcí a hlavního města Prahy je nadřízeným orgánem vykonávající dozor Ministerstvo vnitra ČR.¹²² U městských částí a obvodů se jedná o magistrát.¹²³ Případně ochrana před nečinností správního orgánu¹²⁴, přezkumné řízení ve věcech územních a regulačních plánů¹²⁵ nebo řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.¹²⁶ Jak již bylo psáno výše, výsledek místního referenda je závazný jsou-li splněny zákonné podmínky. Pokud obec učiní rozhodnutí, které je v rozporu s výsledkem referenda, zároveň se jedná o rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem. V tomto případě dozorový orgán danou obec vyzve, aby zjednala nápravu. Pokud obec nebude postupovat v souladu s pokynem dozorového orgánu, pozastaví ji účinnost tohoto rozhodnutí. K tomu je ji určena lhůta, ve které může zjednat nápravu. Pokud se ani tak nestane, a nebo proti rozhodnutí nepodá obec opravný prostředek, tak dozorový orgán podá návrh příslušnému krajskému soudu, aby zrušil předmětné rozhodnutí. Dozorový orgán takto činí z úřední povinnosti. V této věci je však nutné dodat, že shora uvedené

¹²⁰ § 89 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích účinném do 30.6. 2008.

¹²¹ V praxi se však nestalo, že by tento nástroj byl užít a došlo tak k rozpuštění zastupitelstva z důvodu nerespektování výsledku místního referenda: SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV. *Místní referendum: příznak chybující samosprávy?*. In. Smscr.cz [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, 16.2. 2016 [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1043-mistni-referendum-pojistka-demokracie-nebo-priznak-chybujic?startbar=55>.

¹²² § 123 a § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ § 127 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 110 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ § 101 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

prostředky neposkytují zcela absolutní ochranu práv občanů v situaci, kdy není respektována jejich vůle vzešlá z referenda. To se týká relativně „populárních“ referend ve věci zákazu hazardu v obci.¹²⁷ Zákaz hazardu v obci může být uskutečněn pouze prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Právo na jeho vydání zaručuje územně samosprávnému celku Ústava, je tak na jeho uvážení, zda-li tak učiní či ne a nejedná se o jeho povinnost.¹²⁸ Za aktuální právní situace je nutné konstatovat, že bohužel neexistuje mechanismus, který by orgány obce přiměl k danému úkonu tak, jak jsou k tomu zavázáni z uskutečněného místního referenda.

V této situaci se tak lze bavit o „neprávní sankci“, kterou mají ve svých rukou k dispozici občané obce. Členové zastupitelstva, kteří nereflktují výsledek referenda a v té souvislosti projevenou vůli občanů, mohou občané „potrestat“ tím, že nebudou v následujících komunálních volbách tyto zastupitele volit. Dají tím zcela zřejmě najevo jaký mají názor jak na problematiku řešenou místním referendem, tak na následné jednání samotných zastupitelů. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že by bylo žádoucí opět nějakou sankci v této souvislosti zavést a tuto nedokonalost napravit. Je také poměrně diskutabilní otázkou v jakém rozsahu a zda-li orgány uvedené v § 49 opravdu postupují v souladu s vůlí občanů. Formálně se tak může konat, podstatné je však skutečný dopad a reálné reflektování názoru občanů, který se domnívám není vždy dán.

3.4.3. Doba konání místního referenda

Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni.¹²⁹ Zastupitelstvo obce usnesením rozhodne o vyhlášení místního referenda, součástí tohoto usnesení je i stanovení dne konání místního referenda.¹³⁰ Zákon dále stanoví, že místní referendum se musí konat nejpozději do 90 dnů po jeho vyhlášení, nenavrhnou-li přípravný výbor delší dobu.¹³¹ Dle § 15 je dnem vyhlášení rozuměn první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu. A právě den konání místního referenda je častým sporem mezi přípravným výborem a zastupitelstvem. Přípravný výbor se obvykle snaží dosáhnout toho, aby se

¹²⁷ Takové místní referendum se konalo již například v Olomouci, Jablonci nad Nisou, Ústí nad Orlicí nebo Lovosicích.

¹²⁸ § 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹²⁹ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY, ODDĚLENÍ LEGISLATIVNĚ PRÁVNÍ. *Místní referendum: metodický postup pro obce*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>.

¹³⁰ § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ § 15 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

referendum konalo současně s jinými volbami, od čehož si slibuje vyšší účast v referendu a následně vyšší šanci k překonání potřebné hranici pro platnost referenda. Proti tomu zastupitelstvo, jestliže se s termínem referenda neztotožňuje, snaží se přípravnému výboru jeho konání ztížit.¹³² Koná-li se místní referendum společně s volbami, může to nést určité komplikace. Největší nejasnost spočívá v 5 odst. 1 věta druhá zákona o místním referendu, který říká, že koná-li se hlasování současně s některými jinými volbami, koná se ve stejnou dobu jako tyto volby. Osobně se přikláním k výkladu tohoto ustanovení tak, jak ho již několikrát interpretovaly i soudy. To znamená, že stejně jako volby, tak i místní referendum probíhá ve dvou dnech a můžeme mluvit o výjimce ze zákona. Důležitá rozhodnutí v této věci konají soudy, jak upozorňuje Klíma: „V případě sporů vyvolaných v souvislosti s přípravou, vyhlášením a konáním místního referenda hraje významnou roli rozhodovací činnost v první řadě správních soudů.“¹³³ V této věci je podstatné usnesení Krajského soudu v Praze, které se týkalo města Milovice. Podstatou sporu byla situace, kdy zastupitelstvo nerespektovalo termín místního referenda, který byl navržen přípravným výborem. V návrhu přípravného výboru bylo, aby se místní referendum konalo současně s volbami do Poslanecké sněmovny parlamentu v roce 2010. Soud ve svém rozhodnutí přisvědčil přípravnému výboru, přičemž konstatoval, že zastupitelstvo nerespektovalo návrh přípravného výboru na vyhlášení místního referenda. Odpůrce argumentoval tím, že stejný den hlasování v referendu jako den voleb by měl nepříznivé ekonomické důsledky pro obec, jelikož by musela zakoupit druhou sadu vybavení pro konání místního referenda (zástěny, volební urny, nábytek apod.), jelikož pro účely voleb nemá dostatek technického vybavení. Dále soud konstatoval, že termín, který odpůrce zvolil (13.8. 2010) je období dovolených a prázdnin a dá se předpokládat, že většina občanů tuto dobu bude trávit mimo své bydliště a neskýtá to tak záruku nejvyšší účasti v místním referendu. Stěžejní argumentace pak spočívala v názoru soudu, že: „... zájem na co nejširší účasti občanů při hlasování v místním referendu

¹³² Pokud se však již koná místní referendum současně s jinými volbami, kontrují někdy zastupitelstva tím, že obstruují a umisťují hlasovací místnosti pro referendum dále od hlasovacích místností pro volby, případně ve vyšších patrech. A nemusí se tak díť pouze pro pouhé oddělení voleb a referenda, jak často své jednání argumentují: JAREŠ A., JAREŠOVÁ A. *Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016* [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, 2017 [cit. 27.2.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>, str. 12.

¹³³ JIRÁSKOVÁ V. In: KLÍMA K., a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0., str. 77.

převyšuje zájem na úspoře finančních prostředků ...“, soud dále sdělil, že obec měla toto předpokládat, jelikož i sám zákon možnost této situace předvídá.¹³⁴¹³⁵ Při zodpovězení otázky, zda-li lze referendum konat ve dvou dnech, můžeme vycházet i z jiných rozhodnutí soudů, která nepopřela, že je zde nejasná interpretace výše uvedeného ustanovení a Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že je-li referendum vyhlášeno spolu s volbami, koná se oba dva dny. Soud vycházel z jazykového a teologického výkladu, kdy užití jazykového výkladu jednoznačnou odpověď nepřináší, avšak dle teologického výkladu se má konat referendum ve dvou dnech. Soud se zde postavil za občany obce a za místní referendum, jelikož pokud by se konalo referendum ve dvou dnech, museli by voliči eventuálně vážít zbytečnou cestu do volebního objektu a v případě použití restriktivního výkladu by došlo k situaci, kdy by byl den voleb a referenda preferovanější než druhý den voleb. Neméně důležitým aspektem je i stav, kdy jednotný termín je srozumitelnější a příhodnější, včetně hlediska informovanosti pro občany.¹³⁶ I z dalších rozhodnutí obecných soudů je patrné, že ustanovení § 5 odst. 1 zákona o místním referendu je problematické a jeví se jako neurčité. Například v řízení před Nejvyšším správním soudem¹³⁷ argumentoval stěžovatel tím, že dodržel § 5 odst. 1 téhož zákona a vyhlásil referendum v jednom dni. Nejvyšší správní soud i v této věci přisvědčil dřívějším rozhodnutím a pro úplnost dodal, že konání referenda ve dvou dnech dává větší svobodu ve výběru dne, ve kterém budou moci občané hlasovat. Zároveň je nutné ctít aktuální politicko-společenskou situaci ve věci volby termínu (NSS argumentoval nízkou účastí při volbách do Evropského parlamentu v roce 2014¹³⁸) a vybírat ho citlivě s přihlédnutím k zájmu o veřejné dění. Není nezbytně nutné vyhlásit místní referendum ve stejném termínu jako byl navrhnut přípravným výborem, pokud však tak není učiněno, musí zastupitelstvo tento krok řádně odůvodnit a jednat se o výjimku z pravidla. Soud se také ztotožnil i v otázce technického zabezpečení, finančních nákladů a personálního obsazení členů

¹³⁴ Usnesení Krajského soudu v Praze, sp. zn.: 44 A 62/2010-19 ze dne 30.7. 2010.

¹³⁵ Obdobně postupovaly soudy i v dalších referendech, které se týkaly otázky hazardu v obcích, např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 40 A 6/2014 ze dne 26.8. 2014 nebo usnesení téhož soudu, sp. zn.: 40 A 8/2014 ze dne 11.9. 2014.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 2/2012-43 ze dne 31.10. 2012.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 3/2014-41 ze dne 2.10. 2014.

¹³⁸ A je v návaznosti na to i vhodné vybírat dobu pro konání referenda, která koresponduje s některými typy voleb, jak uvádí Jareš a Judová: Spojení místního referenda s volbami lze doporučit zejména z důvodu zajištění vyšší účasti voličů na hlasování, a tedy i zvýšení šance na platnost a závaznost místního referenda: JAREŠ A., JUDOVÁ A. *Kuchařka místního referenda: manuál pro aktivní občany*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2016. ISBN 978-80-87123-26-3., str. 37.

okreskových komisí, kdy toto má zajistil obec a zároveň je její věci dostatečně motivovat občany k účasti v okreskových komisích a nejedná se o relevantní argument z hlediska změny doby konání referenda. Závěrem lze zodpovědět otázku, zda-li se koná místním referendem v jednom, nebo ve dvou dnech. Uspokojivou odpověď dle mého názoru přináší rozsudek Nejvyššího správního soudu, který říká, že: „Zákon o místním referendu totiž výslovně možnost konat místní referendum souběžně s volbami předvídá a pro ten případ stanoví, že v takovém případě se hlasování v místním referendu, stejně tak jako tradičně ve volbách, koná ve dvou dnech, jinak se hlasování v místním referendu koná jen v jednom dni.“¹³⁹

Je patrné, že soudy tak dlouhodobě a konstantně poskytují soudní ochranu přípravnému výboru ve věci nerespektování návrhu termínu místního referenda ze strany zastupitelstva. Ani zákon o místním referendu neupravuje právo přípravného výboru zvolit si termín referenda (kromě § 15, který říká, že je možné konat místní referendum i po 90 dnech od jeho vyhlášení, avšak na návrh přípravného výboru). I když sám zákon nespecifikuje žádné bližší podmínky pro výběr termínu místního referenda, kterými by se zastupitelstvo mělo řídit, je vhodné v tomto kontextu respektovat základní zásady činnosti správních orgánů. A to zejména zásadu vycházející z § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád¹⁴⁰, kdy zastupitelstvo nesmí zneužívat své pravomoci a dále zásadu v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád která stanoví postup správního orgánu v souladu s veřejným zájmem. Je zcela jednoznačné, že tyto principy svědčí přípravnému výboru, kdy z podstaty jeho činnosti má zájem na co nejširší účasti občanů v místním referendu.

Problém může vzniknout při určování samotné doby hlasování, tzn. délky hlasování v hodinách v rámci jednoho dne. Zákon o místním referendu, na rozdíl od jiných právních předpisů upravujících volby¹⁴¹, tuto otázku neřeší ani blíže neupravuje. Zákon neuvádí minimální či maximální délku hlasování, ani konkrétní ohraničení v rámci dne. Osobně se domnívám, že absence konkrétního stanovení doby konání místního referenda (např. od 14:00 do 22:00 hodin) je benefitem, jelikož je tak možné tuto dobu určit podle potřeb a možností konkrétní obce

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 11/2014-42 ze dne 5.3. 2015.

¹⁴⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴¹ Např. § 3 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že konají-li se volby ve dvou dnech, jedná se vždy o pátek a sobotu. První den se volí od 14:00 do 22:00 hodin a druhý den od 8:00 do 14:00 hodin. Stejná úprava je pak i u všech ostatních typů voleb.

a občanů. Avšak nevýhodu spatřuji zejména v tom, že není dán alespoň minimální rozsah (např. hlasovací místnosti musí být otevřeny alespoň po dobu 8 hodin v daný den) doby konání místního referenda. Jak již bylo uvedeno výše, nezřídka se stává, že zastupitelstvo, nesouhlasí-li s předmětným referendem, jeho konání účelově „znepříjemňuje“ a toto by mohl být eventuálně další nástroj. Není bez zajímavosti, že pracovní verze zákona o místním referendu obsahovala konkrétní časové vymezení jeho konání: „F. Rigel uvádí, že „pracovní návrh zákona, který byl předložen do připomínkového řízení, přitom obsahoval ustanovení, že hlasování se koná v sobotu od 8:00 hod do 20:00 hod, Poslanecké sněmovně však byl návrh předložen již ve stávajícím znění.“¹⁴² „Jaký konkrétní den a časové rozmezí si obec nebo statutární město určí, je v její dispozici. Obce i statutární města zde budou vycházet ze znalostí místních podmínek tak, aby byla zajištěna co nejvyšší účast na hlasování.“¹⁴³ Zároveň se domnívám se, že toto není příliš šťastná formulace a osobně bych zavedl alespoň minimální hodinové určení doby (a délky, tzn. alespoň 8 hodin denně) konání místního referenda, a to z několika důvodů. Zejména by se zpřehlednilo konání místního referenda, občané by přesně věděli, kdy se ho můžou zúčastnit a omezila by se tím možnost zastupitelstva jak eventuálně znesnadňovat z jejich strany ne úplně žádoucí místní referenda.

¹⁴² JEDLIČKOVÁ T. *Místní referendum*. Praha, 2015, Diplomová práce. Právnická fakulta. Univerzita Karlova. Katedra správního práva a správní vědy., str. 37.

¹⁴³ Sněmovní tisk 255/0, vládní návrh zákona o místním referendu a o změně některých zákonů, důvodová zpráva ze dne 12.3. 2003, str. 33.

4. Právo občana se vyjadřovat a získávat informace o činnosti obce

4.1. Postup před zasedáním zastupitelstva obce

Právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem vyplývá z § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích a jedná se o konkrétní provedení ústavně zaručeného práva podílet se na správě veřejných věcí.¹⁴⁴ Je to forma, prostřednictvím níž občan obce chrání svá práva a kontroluje činnost obce. Ochrana práv spočívá v možnosti vyjádřit se k problematice, která je předmětem zasedání zastupitelstva obce a svým vystoupením na něm eventuálně ovlivnit výsledek předmětného problému, který může zasahovat do osobní sféry občana obce. Občan obce tím, že se účastní zastupitelstva obce a aktivně na něm vystupuje, může ovlivnit věci, které zasahují do jeho práv ve svůj prospěch.

Jednání zastupitelstva lze charakterizovat jako: „shromáždění zastupitelů, které bylo předepsaným způsobem svoláno a na němž je zákonem předpokládaným způsobem jednáno a rozhodováno o konkrétních záležitostech.“¹⁴⁵ Na začátek je vhodné uvést, že zákon o obcích často užívá pojmy „zasedání“ a „jednání“ ve shodném nebo obdobném významu a tím se může jevit, že je mezi těmito pojmy rozdíl a naopak někdy, že jsou zcela stejné. Avšak žádný rozdíl v nich není a v zásadě se jedná o rovnocenné termíny. Vyjadřovat se na tomto jednání však můžou již jen občané obce. „Informování na zasedání zastupitelstva obce je zcela logickým důsledkem představ zákonodárce o tom, že právě na tomto zasedání se vytváří vůle obce.“¹⁴⁶ Aby se občané mohli jednání zastupitelstva zúčastnit a hájit svá práva a kontrolovat činnost jimi zvolených zástupců, musí se tuto informaci řádně dozvědět. Povinnost zveřejnění připravovaného zasedání zastupitelstva vyplývá z § 93 odst. 1 zákona o obcích. Absolutnost tohoto ustanovení je již překonána rozhodnutím Ústavního soudu.¹⁴⁷ Ústavní soud vyjádřil názor, že určité typy návrhů lze projednat na zasedání zastupitelstva i za situace, kdy nebyly

¹⁴⁴ Čl. 21 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

¹⁴⁵ FUREK A. *Jednání zastupitelstva obce – vybrané praktické problémy*. In. Moderniobec.cz [online]. Praha: Profi Press s.r.o., 4.7. 2013 [cit. 2.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/jednani-zastupitelstva-obce-vybrane-prakticke-problemy/>.

¹⁴⁶ KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.11. 2009 [cit. 9.2. 2019]. Dostupné z: [file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Modr%C3%A1_%C4%8D._4_-_WEB%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Modr%C3%A1_%C4%8D._4_-_WEB%20(4).pdf), str. 13.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 331/02 ze dne 30.9. 2002.

zařazeny do programu připravovaného zasedání v zákonné sedmi denní lhůtě. Tyto návrhy pak označil tak, že je nelze považovat za „návrhy závažné povahy“. Za „návrh závažné povahy“ lze považovat například dle rozhodnutí Ústavního soudu odvolání a volbu místostarosty. Mělo by se vždy jednat o individuální a náležité posouzení, neboť občané obce musí být předem řádně informováni.

V souladu s § 93 odst. 2 zákona o obcích je zasedání zastupitelstva bezvýjimečně veřejné. To znamená, že spontánní či neplánované jednání zastupitelů nelze považovat za relevantní, i kdyby se jich sešel usnášeníschopný počet. Veřejnost jednání je podmíněna dvěma korektivy. Za první takovéto jednání musí být řádně vyhlášeno a za druhé musí být umožněna ona veřejnost konání jednání. První korektiv je naplněn ustanovením § 93 odst. 1 zákona o obcích¹⁴⁸. Druhý korektiv je poté naplněn reálnou možností zúčastnit se jednání zastupitelstva obce.

Než dojde k samotnému jednání zastupitelstva obce, probíhá určitá forma přípravy, tak aby to, co je podstatné mohlo být na tomto jednání projednáno. Zákon se blíže „přípravou zasedání zastupitelstva“ nezabývá, lze však vycházet z ustanovení § 102 odst. 1 zákona o obcích, který stanoví, že rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce (tam kde, není rada zřízena, činí tak starosta obce). Ve věci přípravy jednání zastupitelstva je také relevantní ustanovení § 82 písm. a) zákona o obcích ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 zákona o obcích.¹⁴⁹ Vzhledem k těmto ustanovením a k faktu, že těmito právy disponují orgány, které jsou kolektivního charakteru, lze dedukovat, že k tomu, aby byl nějaký návrh navržen zastupitelstvu k projednání, je nutné, aby se na tom (dle obvyklých pravidel demokracie) usnesla většina z daného orgánu. O tom, jaký bude konečný pořad jednání, rozhoduje zastupitelstvo, přičemž je na jeho uvážení jaké návrhy bude akceptovat. Definitivní podoba zasedání zastupitelstva je pak následně patrna zejména s odkazem na ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích¹⁵⁰ (samozřejmě je relevantní i ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, je však třeba mít na paměti, že

¹⁴⁸ „Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.“

¹⁴⁹ „Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání.“

„Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory.“

¹⁵⁰ „O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.“

pořad jednání zastupitelstva se může v jeho průběhu měnit, a to dle § 94 odst. 2 zákona o obcích). Je nepochybné, že zastupitel podá-li určitý návrh, následně mu také svědčí právo na jeho zpětvzetí. Domnívám se, že zpětvzetí může navrhovatel učinit až do chvíle, než zastupitelstvo návrh zařadí na pořad jednání. Po tomto okamžiku by s případným zpětvzetím mělo vyslovit souhlas kromě navrhovatele i zastupitelstvo. Zároveň je tuto otázku vhodné případně upravit jednacím řádem obce. Je typické, že zastupitelé pro svoji činnost disponují „podkladovými dokumenty“ či jinými materiály, které mají informativní charakter a slouží pro řádnou přípravu k zasedání zastupitelstva. Jejich náležitosti, podobu či způsob zasílání může blíže upravit jednací řád. V rozporu s jednacím řádem však není situace, kdy by tyto materiály nebyly včas poskytnuty. I toto pochybení tak nezabraňuje tomu, aby daný bod byl předmětem zasedání zastupitelstva. S tímto názorem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí 8 Ao 1/2007-94 ze dne 26. 5. 2010.¹⁵¹

Zastupitelstvo se musí scházet alespoň jednou za 3 měsíce¹⁵², podle potřeby může i častěji. I přesto, že by nebyl žádný bod k projednání, musí zastupitelstvo zasedání konat. Je tak účelné alespoň občany obce informovat o své činnosti a aktuálním stavu obce, zejména s odkazem na § 97 zákona o obcích.¹⁵³ Zasedání zastupitelstva svolává starosta a koná se na území obce. V případě nečinnosti starosty dle § 92 odst. 2 zákona o obcích svolá zasedání místostarosta a nebo jiný člen zastupitelstva obce. V praxi se také může vyskytnout situace, že je třeba svolané zasedání zrušit, zákon se k tomuto blíže nevyjadřuje. Domnívám se však, že analogicky lze vycházet z práva zasedání svolat, čili jeho zrušení může učinit starosta obce z titulu svolavatele. Nad to si však myslím, že zasedání nelze zrušit v případě svolaného zasedání dle § 92 odst. 1, kdy o to požádá alespoň 1/3 zastupitelů nebo hejtman kraje, eventuálně svolal-li ho někdo jiný, než starosta, který tak neučinil i když měl. Aby občané obce byli řádně seznámeni s připravovaným zasedáním zastupitelstva, učiní se tak dle § 93 zákona o obcích na

¹⁵¹ „Pokud podle jednacího řádu přijatého na základě § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů mají být písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva nejpozději 7 dní přede dnem zasedání, ale některé z podkladů jsou členům zastupitelstva dodány ve lhůtě kratší, nezpůsobuje tato okolnost sama o sobě nezákonnost rozhodnutí přijatého na základě těchto podkladů.“

¹⁵² § 92 odst. 1 zákona o obcích.

¹⁵³ „Obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým.“

úřední desce obce. Zákon nestanoví formální náležitosti této informace, měly by však vyhovovat § 111 odst. 1 zákona o obcích.¹⁵⁴

4.2. Průběh zasedání zastupitelstva obce

Zasedání zastupitelstva obce řídí starosta obce tak, jak vyplývá z § 103 odst. 5 zákona o obcích¹⁵⁵ Osoba, která řídí zasedání zastupitelstva obce je za něj odpovědná a může tak v průběhu činit úkony typu udělování nebo odnímání slova. Bližší úpravu způsobu vedení zasedání zastupitelstva nalezneme v jednacím řádu obce. Ruší-li osoba průběh zasedání zastupitelstva, je možné ji uložit, aby opustila prostory konání zasedání, to lze učinit i vůči zastupiteli obce.¹⁵⁶ Samotné zasedání zahajuje osoba předsedajícího. Na počátku zasedání se určí ověřovatelé zápisu (z jazykového výkladu lze dovozovat, že musí být alespoň dva) a eventuálně zapisovatel. Následně dochází ke schvalování pořadu jednání. O samotném programu a o jeho případných změnách je vždy nutné provést hlasování. Nutné je říci, že schválení pořadu jednání je také „projednávanou věcí“ ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích a v souladu s tímto ustanovením mají přítomní občané právo se k danému bodu vyjádřit. Toto konstatoval i Krajský soud v Ústí nad Labem, který vyhověl žalobci, jenž se domáhal toho, aby mu nebylo bráněno ve výkonu jeho práva vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva. Soud konstatoval, že občan má právo se vyjádřit ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, včetně programu zasedání, který schvaluje zastupitelstvo a to znamená, že program projednává stejně jako jakoukoliv jinou věc. Z tohoto titulu mají občané právo se i k samotnému programu vyjádřit stejně jako ke kterémukoli jinému bodu programu.¹⁵⁷ Vyvstane-li potřeba při zasedání zastupitelstva k zařazení nových bodů do pořadu jednání, může tento návrh učinit pouze člen zastupitelstva, přičemž o tomto návrhu v souladu s § 94 odst. 2 zákona o obcích rozhoduje zastupitelstvo. Tímto právem však v průběhu zasedání zastupitelstva nedisponují občané obce, a to ani za eventuálního použití § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Tento názor potvrdil i Krajský soud v Ústí nad Labem ve věci zasedání zastupitelstva města Roudnice nad Labem¹⁵⁸, kdy užitím předmětného

¹⁵⁴ „Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova "obec" ("město", "městys") a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil.“

¹⁵⁵ Obdobně upravuje řízení zasedání zastupitelstva obce i § 92 odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶ Na toto jednání by bylo možné aplikovat § 83 odst. 1 zákona o obcích.

¹⁵⁷ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 164/2005-41 ze dne 29.5. 2006.

¹⁵⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 105/2005-55 ze dne 21.6. 2006.

ustanovení se nelze domáhat a ani nezakládá právo navrhopvat na zasedání zastupitelstva projednání vlastní záležitosti v samostatné působnosti. A nelze si myslet, že lze tuto skutečnost „obejít“ způsobem, kdy je typické pro jednání zastupitelstva, že v každém programu je obvykle poslední bod, nazvaný „různé nebo připomínky a podněty občanů“. I v rámci tohoto bodu a za současného použití § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích nelze navrhopvat občanem obce doplnění pořadu jednání, to může učinit opět pouze zastupitel, ledaže by si tento návrh občana zastupitel sám osoboval. Následně obdobné vyjádření poskytl i Nejvyšší správní soud: „Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takto přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo.“¹⁵⁹¹⁶⁰ Občan může na základě tohoto práva vznést požadavek k projednání určité záležitosti, avšak nezakládá to právo (i povinnost) rozhodnout o daném požadavku na aktuálně probíhajícím zasedání. Právem dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích disponují i čestní občané obce.¹⁶¹ Oprávnění vystoupit ke každému bodu jednání náleží i zastupiteli obce, i přes fakt, že to není zákonem výslovně upraveno. Lze tak dovozovat z povahy věci, kdy zastupitel obce je zároveň i občanem obce a ten tak standardně může činit.

Jak bylo uvedeno výše, právo občana obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva je projevem ústavně zaručeného práva participovat na správě veřejných věcí. Toto právo je založeno přímo zákonem. Samotný způsob užití tohoto práva zákon o obcích blíže neupravuje, k tomuto účelu obce vydávají jednací řády, které slouží k praktickému uplatnění a určení procedurálního postupu. Je však nutné upozornit, že jednací řád, nemůže žádným způsobem dané právo omezit či vyloučit, takové ustanovení by bylo nezákonné. Při realizaci zákonného práva na vyjádření je nutné ctít určité základní požadavky. Vždy musí být občanovi obce dána možnost sdělit svůj názor k věci, která je momentálně na pořadu jednání. Zároveň k tomu musí dojít v době, kdy ještě není o dané věci konečným způsobem rozhodnuto.¹⁶² K tomuto účelu musí být občanovi umožněno, aby se vyjádřil vždy ke každému bodu, a to v rámci rozpravy, která je po skončení jeho projednávání.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 1/2008-151 ze dne 30.4. 2008.

¹⁶⁰ Obdobně k tomuto i Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 7/2006-103 ze dne 5.9. 2007.

¹⁶¹ § 36 odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² Lze vycházet z jazykového výkladu textu zákona, kdy zákon mluví o „projednávání věci“ v přítomném čase, nikoli v čase minulém.

Není tak možné, například pro zrychlení zasedání zastupitelstva, postupovat způsobem, že na konci zasedání zastupitelstva bude jeden bod programu, který by sloužil k tomu, aby se v rámci něj občané vyjádřili ke všem předešlým bodům zasedání. To nevylučuje možnost, aby byl na konci zasedání bod programu, který bude sloužit k podnětům a názorům občanů, avšak za splnění shora uvedených podmínek. Tento názor podpořil i Krajský soud v Ústí nad Labem¹⁶³, který se vyjádřil následovně: „... občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, v praxi to znamená, že občané kraje mohou svá stanoviska vyjadřovat průběžně ke všem jednotlivým věcem, které jsou projednávány na zasedání zastupitelstva, a nikoliv pouze v určeném bodu programu.“

Zároveň musí občan obce, má-li již uděleno slovo, hovořit v dané věci věcně a se vztahem k problematice, která je předmětem daného bodu programu a pro níž mu bylo uděleno slovo. Nebude-li občan obce hovořit k aktuálně projednávané věci, respektive nebude-li se vyjadřovat k předmětnému tématu, a nebo překročí stanovenou dobu pro vystoupení, která byla stanovena např. jednacím řádem, vystavuje se zcela legitimnímu riziku, že mu bude odebráno slovo.¹⁶⁴ Ostatně možnosti výše uvedeného jednání přisvědčil i Krajský soud v Ústí nad Labem, kdy následně jeho rozhodnutí potvrdil i Nejvyšší správní soud.¹⁶⁵ Soudy rozhodovaly ve věci odejmutí slova na zasedání zastupitelstva města Roudnice nad Labem: „... soud zjistil, že žalobci bylo uděleno slovo v rámci bodu 1 "Zahájení" ... Žalobce pak během svého projevu nevyjadřoval svá stanoviska k tomuto bodu, namísto toho vystoupil s příspěvkem ... který zcela zřejmě neměl žádnou vazbu k bodu 1 programu zasedání. Za této situace mohl předsedající zasedání podle soudu odejmout žalobci slovo.“ Obdobně se vyjádřily soudy i v jiných kauzách a důvodné odebrání slova nemůže být považováno za omezení výkonu zákonného práva dle

¹⁶³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 196/2006-35 ze dne 3.5. 2007, soud navíc odkazoval na obdobné ustanovení ve věci, které se již problematikou zabývalo: usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 164/2005-41 ze dne 29.5. 2006.

¹⁶⁴ K eventuální možnosti odejmout slovo v případě nerespektování věcného vztahu projednávané věci a příspěvku občana obce se přiklání i kancelář ombudsmana: ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY, KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Práva občanů obce: obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 [cit. 7.2.2019]. ISBN: 978-80-904579-0-4. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Prava_obcanu.pdf, str. 59.

¹⁶⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 36/2006-35 ze dne 31.5. 2006 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 6/2006-76 ze dne 19.7. 2007.

§ 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, a to ani v případě, kdy by byl přesažen limit pro udělení slova vyplývající z jednacího řádu obce.¹⁶⁶

Nastane-li porušení práva občana obce, které vyplývá ze zákona a není mu řádně umožněno se k projednávaným bodům vyjádřit, může se občan domáhat ochrany svých práv prostřednictvím kontroly výkonu samostatné působnosti podle § 129a zákona o obcích. Výše uvedená činnost ze strany zastupitelstva obce může být taktéž kvalifikována jako zásah dle § 82 soudního řádu správního. Následně pak občan obce může podat žalobu u příslušného krajského soudu.¹⁶⁷

4.3. Jednací řád obce

Není reálně možné, aby zákon o obcích upravil všechny procedurální otázky a v podrobnostech se věnoval celému průběhu zasedání zastupitelstva. Zákon k tomuto účelu předpokládá vydání jednacího řádu v § 96 zákona o obcích.¹⁶⁸ Zároveň zákon mluví o jednacím řádu velmi stroze a nespécifikuje formu, jakou má být vydán, ani tak jeho bližší náležitosti. Předpokládám, že vydává-li ho zastupitelstvo obce, bude ve formě usnesení. Z hlediska právní teorie ho lze zařadit mezi statutární předpisy, konkrétně pak vnitřní předpisy. Otázka závaznosti jednacího řádu je dle mého názoru sporná. Zejména s přihlédnutím k čl. 2 odst. 4 Ústavy. Povinnost řídit se jednacím řádem je výslovně upravena pouze v § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Zároveň je nutné zvážit otázku jeho potřeby, zejména v těch obcích, kde je např. pouze 5 zastupitelů. I přesto se domnívám, že z jazykového výkladu daného ustanovení, které zní „vydá“ a nikoliv „může vydat“ vyplývá povinnost jednací řád vydat a stejný názor sdílí i Kopecký¹⁶⁹, i když samozřejmě existují názory z opačného spektra.¹⁷⁰ Závaznost lze také dovozovat z § 83 odst. 1 zákona o obcích. Ustanovení stanoví, že člen zastupitelstva je povinen

¹⁶⁶ K této věci se vyjadřoval např. Nejvyšší správní soud, sp. zn.: 3 Aps 7/2006-103 ze dne 5.9. 2007 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 220/2005-61 ze dne 21.6. 2006. Dále také v této věci obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 196/2006-35 ze dne 3.5. 2007 nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 36/2006-35 ze dne 31.5. 2006.

¹⁶⁷ Příkladem podané tzv. zásahové žaloby v předmětné tematice je žaloba ve věci práva vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva: rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 196/2006-35 ze dne 3.5. 2007.

¹⁶⁸ „Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce.“
¹⁶⁹ PRŮCHA P. In: KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1., str. 226.

¹⁷⁰ Takovým je např.: PROKOP P., JAROLÍM Z., KRÍŽAN A. *Metodická doporučení k činnosti ÚSC: Jednací řády zastupitelstev obcí*. In: Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 14.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Metodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-01_web%20(3).pdf, str. 9.

plnit úkoly, které mu mj. zastupitelstvo uloží. Vzhledem k tomu, že je v kompetenci zastupitelstva vydat jednací řád, lze dovozovat i povinnost se následně jím řídit. Jednací řády jako takové obsahují informace několika typů. Za prvé obvykle pouze přebírají zákonná ustanovení a předmětnou právní úpravu důležitou pro jednání zastupitelstva. Tímto ji „shromazďují“ do jednoho systematického dokumentu. A za druhé jsou to ustanovení, která upravují procedurální otázky konání zastupitelstva nad rámec zákona, nikoliv však v rozporu se zákonem. Tato úprava se týká obvykle otázky související s vlastním konáním zasedání zastupitelstva (podklady pro jednání, udělování nebo odnímání slova, prokázání se jako občan obce a další), ale i s otázkami po konání zastupitelstva (tvorba zápisů či jejich uchovávání). Dozor nad jednacími řády koná ministerstvo vnitra o těch částech, které jsou v rozporu se zákonem. Otázky, které se týkají občana obce v rámci jednacího řádu, jsou v podstatě všechny, jelikož s ním souvisí ať už přímo či nepřímo. Některá problematika se však dotýká občana bezprostředně, a jak bylo uvedeno výše, často může být předmětem soudních řízení. To se týká hlavně využívání prostor ke konání zasedání zastupitelstva a např. jejich omezená kapacita, přiměřené prokazování se za občana obce, přestávky při konání zasedání, pravidla diskuze, udělování a odnímání slova v rámci diskuze, délka diskuzního vystoupení, omezení počtu vystoupení, pořadí udělení slova nebo vykázání z prostor, kde se koná zasedání zastupitelstva.

Jako problematický se může jevit požadavek prokázání se jako oprávněné osoby, která může vystupovat na jednání zastupitelstva. K tomu je nutné říci, že jednání zastupitelstva je ze zákona veřejné¹⁷¹. Domnívám se, že při vstupu do prostor, kde probíhá, respektive bude probíhat zasedání, by nemělo docházet k žádnému osobnímu prokazování. Avšak následně, kdy právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva je spojeno pouze s občanem obce, je eventuálně legitimní požadovat v míře nezbytně nutné prokázání tohoto bližšího vztahu k obci. Zde je prostor pro jednací řád, který tuto skutečnost může podrobněji upravovat. Komplikace může vyvstat ve chvíli, kdy by tento požadavek dosáhl šikanózního charakteru a překročil přiměřenou míru. Například u osob dle § 16 odst. 3 zákona

¹⁷¹ Osobně vykládám pojem „veřejnosti“ extenzivně, na rozdíl například od Průchy: PRŮCHA P. In: KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1., str. 220 a domnívám se, že se samotného zasedání může zúčastnit každý, tedy i „neobčan“ obce. K tomuto názoru se přiklání i např. ANDRÁŠIK P. *Zastupitelstvo obce a kraje*. In: Frankbold.org [online]. Praha: Frank Bold, 8.3. 2019 [cit. 11.3. 2019]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/kategorie/obce-a-kraje/rada/zastupitelstvo-obce-a-kraje#C>.

o obcích by bylo možné žádat výpis z katastru nemovitostí, u ostatních osob pak požadovat prokázání např. občanským průkazem¹⁷². Osobně se domnívám, že prvotně by neměl být požadován žádný doklad, tak aby občan byl co nejméně obtěžován. V případě, že by vyvstaly důvodné pochybnosti, zda-li se skutečně jedná o občana obce, mohlo by být žádáno prokázání se např. zmíněným občanským průkazem. U osob dle § 16 odst. 3 zákona o obcích se domnívám, že je oprávněné žádat výpis z katastru nemovitostí, avšak nepodmiňovat ho neadekvátní dobou stáří, např. ne starší než 2 týdny apod.¹⁷³ Je nutné při tom pamatovat, že základní údaje o vlastníku nemovité věci jsou volně dostupné on-line na internetových stránkách a zároveň obec dle § 13 odst. 3 zákona o obcích¹⁷⁴ má bezplatný přístup k údajům z katastru nemovitostí a toho by měla využít, aby co nejméně zasahovala do práv oprávněných osob.

Jednací řád může „usměrnit“ a konkretizovat právo vyjadřování na zasedání zastupitelstva. To může spočívat i v časové úpravě příspěvku občana obce, je však nutné dbát, aby tato doba byla dostatečná a občan měl možnost se řádně vyjádřit. Je tak nepřijatelné tuto dobu zkracovat v míře, kdy není možné reprodukovat svůj příspěvek (např. v rádech desítek sekund). Stejně je komplikovaná otázka odejmutí slova, to je nutné posuzovat ad hoc. Základním kritériem posouzení je požadavek, aby se občan obce vyjadřoval k věci a nebude-li tak činit, je možnost mu odejmout slovo. To by reálně znemožnilo výkon daného práva a opět je nezbytné daný postup řádně posoudit. Zároveň mohou být i činěny kroky, které jednací řád výslovně neupravuje, ale vyplývají z dikce zákona. Typicky se může jednat o situaci, kdy je rušen průběh jednání zastupitelstva, avšak jednací řád tuto skutečnost nijak neřeší. § 92 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že průběh zasedání zastupitelstva řídí zpravidla starosta, z tohoto titulu by tak starosta mohl učinit opatření (např. vykázaní osob z prostorů, kde probíhá zasedání) k zajištění řádného průběhu zasedání zastupitelstva. Je nutné dodat, že všechny výše uvedené postupy je možné činit i bez existence jednacího řádu, a to vždy s posouzením konkrétní události a následného rozhodnutí ve věci, buď zastupitelstvem obce a nebo předsedajícím.

¹⁷² Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷³ Například pro Ministerstvo vnitra ČR je neakceptovatelné staří jednoho týdne: HORNÍK J., DVORÁK M. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 19.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Metodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-02_web%20(2).pdf, str. 29.

¹⁷⁴ „Obce jsou při výkonu své působnosti oprávněny využívat bezplatně údaje katastru nemovitostí.“

Je zcela nepochybné, že jednací řád obce je zásadním dokumentem, jelikož upravuje poměrně široké spektrum skutečností. Od přípravy zasedání, organizační a technické otázky zasedání, následné vyhotovování zápisů, vyjadřování občanů obce atd. Je dle mého názoru poněkud nešťastné, že jeho úprava v rámci zákona je takto strohá s přihlédnutím k jeho důležitosti. Domnívám se, že v rámci zákona by bylo vhodné, aby byly stanoveny alespoň základní oblasti, jež bude upravovat¹⁷⁵, ale je vhodné se zabývat i otázkou jeho platnosti, která není žádným způsobem řešena nebo stanovení povinnosti jednací řád zveřejnit.¹⁷⁶

4.4. Konání neveřejných zasedání a pracovních porad zastupitelů obce

Zasedání zastupitelstva jsou ze zákona veřejná, což vyplývá z § 93 odst. 3 zákona o obcích. Jedná se o zásadní a nezměnitelnou podmínku pro řádnost konání zasedání zastupitelstva, jakožto zákonem předvídaného shromáždění osob, na němž lze následně konat činnost, se kterou jsou spojovány úkony, které tento orgán koná a které mají následně právně relevantní důsledky. Tuto zákonem předvídanou činnost lze činit pouze v rámci zasedání zastupitelstva.¹⁷⁷ O tom, že je zasedání zastupitelstva veřejné svědčí i § 93 odst. 1 zákona o obcích, který stanoví podmínky pro informování o konání zasedání. Na veřejné zasedání zastupitelstva obce jsou následně navázány i další práva občana obce, která z něj bezprostředně vyplývají (§ 16 odst. 2 písm. c), d) a e). Všechny jiné „zasedání“, „shromáždění“, či „setkání“ lze definovat negativním výčtem, kdy se nejedná o zasedání zastupitelstva, jelikož nebyla svolána zákonem předvídaným způsobem a nejsou konána veřejně (nemůže se jich veřejnost účastnit). Z toho však nevyplývá, že by se mimo standardní zasedání uskutečňena zákonným způsobem nemohli zastupitelé scházet. Naopak, nejrůznější pracovní porady a obdobná setkání jsou často užívána a ku prospěchu věci. Slouží především k tomu, aby se zastupitelé obeznámili s problematikou, která následně bude předmětem konání zastupitelstva. Zákon tyto setkání žádným způsobem neupravuje, je proto na uvážení zastupitelů, jak často je budou konat, případně kde apod. Vše, co z těchto setkání vzejde nelze považovat za výsledek

¹⁷⁵ Jistý „návod“ toho, čím by se jednací řád měl zabývat poskytuje důvodová zpráva k zákonu o obcích: sněmovní tisk 422/00, vládní návrh zákona o obcích, důvodová zpráva ze dne 15.11. 1999, str. 57.

¹⁷⁶ Vhodné návrhy pro bližší úpravu jednacího řádu jsou i zásady pro jeho tvorbu a již uvedená specifikace obsahu jednacího řádu, k tomu také: HALAČKOVÁ R. *Jednání zastupitelstva obce se zaměřením na jednací řád*. Brno, 2017, Diplomová práce. Právnická fakulta. Masarykova univerzita. Katedra správní vědy a správního práva., str. 56.

¹⁷⁷ Jedná se o činnost vyplývající zejména z § 84 a § 85 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů

činnosti zastupitelstva ve smyslu zákona. „Jakkoli by se tedy „akty“ přijaté na neveřejně konaných „zasedáních“ zastupitelstva obce mohly formálně jevit jako rozhodnutí zastupitelstva obce, ve skutečnosti půjde o zcela irelevantní úkony nepodléhající dozoru.“¹⁷⁸

Ve věci konání tzv. pracovních porad se vyjadřovaly i obecné soudy. Krajský soud v Ústí nad Labem¹⁷⁹ ve svém rozhodnutí přisvědčil právu konat pracovní porady, setkání. Soud konstatoval, že podstatná je jejich náplň a následný výsledek konání, kdy smyslem je zefektivnění následné procedury v rámci zasedání zastupitelstva. Není-li podstatou setkání závazné projednání a rozhodnutí v konkrétní věci, ale příprava a technické seznámení s problematikou, kdy tím následně není dotčeno právo občana obce na řádnou rozpravu o dané věci a není tím dotčeno plnohodnotné projednávání předmětné věci, je možné je konat. Ba naopak je v zájmu občanů, aby s některými náročnějšími otázkami se zastupitelé, ve výše uvedených intencích, řádně předem seznámili. Výše uvedenému přisvědčuje i Nejvyšší správní soud, který zastává názor: „... že obecní zastupitelstvo může rozhodnout o majetkoprávním úkonu obce (v daném případě o převodu obecních pozemků) i mimo své (řádně ohlášené) veřejné zasedání (např. v rámci porady zastupitelstva), Nejvyšší soud nesdílí.“¹⁸⁰ Je tak zcela patrné, že konat neveřejně pracovní porady je zcela legitimní a leckdy i žádoucí, zastupitelstvo však musí pečlivě dbát, aby na těchto setkáních nezasahovala do sféry, která náleží zasedání zastupitelstva ve smyslu zákonného výkladu. Mohlo by se tak snadno stát, že by docházelo k netransparentnímu rozhodování a tím i popření smyslu veřejnosti v obecní samosprávě.

4.5. Nerespektování povinnosti informovat o místě, době a programu konání zasedání zastupitelstva obce

Z § 93 odst. 1 zákona o obcích vyplývá, že: „Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce.“ Povinností je vyvěsit informaci alespoň po dobu 7 dní na úřední desce před konáním zasedání zastupitelstva obce. A dále je stanoveno, že: „kromě toho může informaci

¹⁷⁸ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.1/2008: aktualizace I.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace I.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-01_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf.

¹⁷⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 145/2005-28 ze dne 30.5. 2006, kdy následně toto rozhodnutí potvrdil i Nejvyšší správní soud, sp. zn.: 3 Aps 5/2006-55 ze dne 8. 8. 2007.

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn.: 30 Cdo 1047/2010 ze dne 21.9. 2011.

uveřejnit způsobem v místě obvyklým.“ Jak bylo uvedeno výše, základní smysl této informace je vůbec pro možnost konání zasedání zastupitelstva a následně navazující jeho veřejnost, jelikož pouze řádně informovaný občan, může na konaném zasedání zastupitelstva chránit svá práva a kontrolovat jím volené zástupce. V důsledku výše uvedeného ustanovení zákona mohou nastat dva následky při jeho nerespektování. Pokud není informace o konání zasedání zastupitelstva zveřejněna dle zákona, nemůže být ani založena podmínka veřejnosti. Pokud by se i přesto zasedání zastupitelstva obce konalo, nemůže se jednat o zasedání ve smyslu zákona o obcích a veškerá rozhodnutí či usnesení z něj vzešlá nebudou relevantního charakteru. Za druhé, nebyla-li informace o konání zasedání zastupitelstva uveřejněna způsobem předvídaným zákonem, ale jiným způsobem, který je dostačující.¹⁸¹ Došlo tak k nedodržení § 93 odst. 1, avšak nemůže s tím být spojována neplatnost konaného zasedání zastupitelstva a ani nerelevantnost přijatých rozhodnutí na tomto zasedání. Ministerstvo vnitra k tomu dodává, že na případnou neplatnost zasedání zastupitelstva a na rozhodnutí z tohoto zasedání vzešlá nemusí mít vliv ani nedodržení doby zveřejnění informace o zasedání nebo nezveřejnění místa zasedání. Bude nutné vždy individuálně posuzovat, zda-li toto či jiné formální pochybení mohlo mít vliv na zákonný požadavek veřejnosti.¹⁸² Stejný názor sdílí i Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí z roku 2011. Na základě něhož lze konstatovat, že není-li v plné míře obvyklých poměrů veřejnost informována o zasedání zastupitelstva, avšak určitá reálná forma informovanosti proběhla, nemusí to zakládat neplatnost či neexistenci zasedání zastupitelstva. „Jedná-li se o nedostatek, jenž zásadnějším způsobem nenarušuje základní zásady fungování obecní samosprávy, pak se nejeví být na místě považovat jej za okolnost zakládající neplatnost usnesení zastupitelstva.“¹⁸³

Zároveň není zcela nezbytně nutné zachovat plnou sedmi denní lhůtu pro vyvěšení informace na úřední desce obce o konání zasedání zastupitelstva obce. Jak

¹⁸¹ Furek jako příklady uvádí místní rozhlas, tisk, informační tabule v obci apod.: FUREK A. *Jednání zastupitelstva obce – vybrané praktické problémy*. In. Moderniobec.cz [online]. Praha: Profi Press s.r.o., 4.7. 2013 [cit. 2.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/jednani-zastupitelstva-obce-vybrane-prakticke-problemy/>.

¹⁸² ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.2/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: [file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-02_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-02_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf).

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn.: 28 Cdo 1203/2011 ze dne 7.12. 2011.

konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí¹⁸⁴, lze do sedmi denní lhůty zveřejnění započítat i den vyvěšení a den sejmutí informace z úřední desky obce o konání zasedání zastupitelstva.

Problematické může být, je-li již vyvěšena informace o připravovaném konání zasedání zastupitelstva a vyvstane následně potřeba zařadit operativně další bod na pořad jednání. Zákon tuto situaci nijak neupravuje, zároveň ale ani nezakazuje, aby již po vyvěšení informace na úřední desku byl dodatečně doplněn další bod jednání. Zákon v ustanovení § 93 odst. 1 mluví o tom, že informace musí být vyvěšena alespoň 7 dní před zasedáním. Je-li vyvěšena pověřenou osobou již např. 15 dní předem a v mezidobí, tj. mezi 15. a 7. dnem před konáním zasedání vyvstane potřeba doplnění bodu programu, nevidím větší problém v zařazení nového bodu do programu. Je však nutné brát v potaz, že toto dodatečné doplňování může být pro občana obce značně matoucí a např. po prvním vyvěšení informace na úřední desku již znovu nebude občan zjišťovat, zda-li se program jednání změnil. Problematictější však vnímám situaci, kdy dojde k dodatečnému zařazení nového bodu programu v 7 dnech před konáním zasedání zastupitelstva. Dle shora uvedeného stanoviska za analogického použití nálezu Ústavního soudu¹⁸⁵ je i tento postup možný. V tomto nálezu Ústavní soud apeluje, aby ustanovení § 94 zákona o obcích bylo využíváno zdrženlivě a uvážlivě, bez zneužívání prosazení bodů do programu tzv. na poslední chvíli. Ministerstvo vnitra k tomu dovozuje, že je-li možné předkládat nové návrhy i v průběhu zasedání zastupitelstva, je tak možné činit i po vyvěšení programu zasedání až do zahájení jednání zastupitelstva. V zásadě lze toto tvrzení připustit. Stále je pro občany příhodnější, dozví-li se o novém bodu programu zasedání několik dní předem (byť ne oněch 7 dní), než přímo na samotném zasedání. Musím však na tuto možnost vztáhnout dikci Ústavního soudu, kdy je potřeba této varianty užívat v nezbytně nutných případech. Jak již bylo psáno v předchozích pasážích této práce, mohlo by se snadno stát, že této možnosti bude zneužíváno zastupitelstvem obce k obstrukcím a jinému znepřehlednění činnosti obce vůči občanům obce.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 8 Ao 1/2007-94 ze dne 26.5. 2010. Analogicky lze také vztáhnout rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24.10. 2007.

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002.

4.6. Možnost občana obce k získávání informací o činnosti obce

Dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích může občan obce 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 právo pořizovat si z těchto dokumentů výpisy. Jedná se o tzv. pasivní způsob informovanosti občana obce. Je to jedna z možností, jak občan obce kontroluje činnost obce a zároveň tak může chránit i svá práva. Pouze ten občan, který je dobře informovaný se může zapojit do činnosti a správy své obce a následně plnohodnotně využívat i svých dalších práv. „Jedná se například o právo požadovat projednání věci orgánem obce, právo podat podnět k zahájení řízení z moci úřední, právo podat podnět k výkonu kontroly samostatné či přenesené působnosti obce či právo žádat o prošetření postupu obce veřejného ochránce práv nebo se obrátit žalobou na soud.“¹⁸⁶ Jedná se o zákonný projev ústavně zaručeného práva na informace vyplývajícího zejména z čl. 17 odst. 1 Listiny.¹⁸⁷

To znamená, že zákonem stanovené dokumenty by měly být přístupné, typicky na obecním úřadě obce, a to zákonem vymezenému okruhu osob (tj. občanovi obce). Zákon o obcích stanoví, že zápis ze zasedání zastupitelstva je nutno vyhotovit do 10 dnů po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadě.¹⁸⁸ Zápis ze schůze rady obce se vyhotoví do 7 dnů po skončení a je uložen na obecním úřadě pouze pro členy zastupitelstva.¹⁸⁹ V praxi dochází k pochybením, kdy není zápis v zákonné lhůtě pořízen. V provedené kontrole v samostatné působnosti, bude nepochybně tato skutečnost zmíněna. Na nejbližším zasedání je nutné daný kontrolní závěr řádně projednat a zároveň zvolit takovou nápravu, aby se stav již neopakoval a aby byl nezákonný postup napraven. Nedochozí však ke zneplatnění usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva. Platnost usnesení je dána jejich přijetím, respektive hlasováním. V této souvislosti však může docházet k poškozování práv občana obce vyplývajících z § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Není-li k dispozici jedenáctý den po skončení zasedání předmětný zápis, dochází k porušování jeho práva vyplývajícího ze zákona. Ze zákona ani nevyplývá

¹⁸⁶ ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY, KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Práva občanů obce: obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 [cit. 7.2.2019]. ISBN: 978-80-904579-0-4. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Prava_obcanu.pdf, str. 13.

¹⁸⁷ „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“

¹⁸⁸ § 95 odst. 2 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ § 101 odst. 3 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

povinnost dokumenty, které vycházejí z předmětného ustanovení zveřejňovat. Je tak pouze na uvážení obce, zda-li je blíže nespecifikovaným způsobem zveřejní (např. na internetových stránkách obce). Nad to je třeba uvést, že dle § 52 písm. a) zákona o obcích mohou občané těch obcí, které jsou sdruženy ve svazku obcí mohou nahlížet do zápisu jednání tohoto orgánu svazku obce.

„Na poskytování informací o činnosti obce se však vztahuje rovněž InfZ. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích představuje ve vztahu k InfZ speciální, („privilegovaný“) režim přístupu k určitým informacím, stanovený pro určité subjekty a pro určitý způsob tohoto přístupu.“¹⁹⁰

4.6.1. Nahlížení do dokumentů obce

Zákon poskytuje taxativní výčet těch dokumentů, které mohou být občanovi obce zpřístupněny a na něž má nárok. „Nahlížení do zákonem vymezených dokumentů stanoveným okruhem osob v praxi znamená hlavně to, že tyto osoby mají zákonné právo vidět příslušný dokument v autentické podobě, tedy bez „začernění“ ...“¹⁹¹ Konkrétněji však již není upraven způsob, jakým bude občan k těmto dokumentům přistupovat a jak má o ně žádat a následný proces poskytování informací. V tomto ohledu považuji za zásadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹⁹², který se zabýval problematikou, jak má být žádost občana dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích vyřízena. Soud konstatoval, jak je již uvedeno výše, že zákon o obcích způsob vyřízení žádosti občana blíže neupravuje a z tohoto důvodu je při podání žádosti nutné podpůrně použít pravidla vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a i následně postupovat v intencích tohoto právního předpisu. Navíc musí povinný subjekt sám kvalifikovat jaká právní norma má být při tom užitá a nelze to spravedlivě požadovat po občanovi obce.¹⁹³

Z toho konkrétně vyplývá, že je-li občanem obce podán požadavek o poskytnutí v zákoně uvedených dokumentů ústní cestou (typicky na obecním

¹⁹⁰ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Dotaz 4/II/06: Participace občanů obce na územní samosprávě, resp. práva občanů obce*. In: Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 21.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/dotaz-mvcr-4-ii-06.pdf. To konstatuje i Nejvyšší správní soud, sp. zn.: 7 Ans 9/2013-33 ze dne 29.8. 2013: „Ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení tedy upravuje specifický případ poskytování informací.“

¹⁹¹ KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě*. In: Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.11. 2009 [cit. 9.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Modr%C3%A1_%C4%8D._4_-_WEB%20(4).pdf, str. 15.

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 7 Ans 9/2013-33 ze dne 29.8. 2013.

¹⁹³ Vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 8 Aps 5/2012-47 ze dne 19.2. 2013.

úřadě obce), následně je nutné postupovat v intencích § 13 odst. 2 informačního zákona.¹⁹⁴ Je také nutné říci v návaznosti na § 13 odst. 3 informačního zákona, že nevyhoví-li obec ústnímu požadavku občana, nevydává ve věci žádné rozhodnutí ve smyslu § 15 informačního zákona. Důvodem je fakt, že fyzické nahlížení neprobíhá ve správním řízení dle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.¹⁹⁵ Občan obce následně nebude aktivně legitimovaný k obraně prostřednictvím § 16a informačního zákona, eventuálně prostřednictvím dle § 16 informačního zákona. Nesouhlasí-li občan obce se způsobem vyřízení své ústní žádosti na poskytnutí dokumentů dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, má právo svůj požadavek opakovat písemnou formou. Následně, nebude-li jeho požadavek uspokojen, má možnost se bránit prostředky ve smyslu informačního zákona a vést formalizovaný proces.

Požaduje-li občan obce kopie dokumentů dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, které obsahují předmětné informace, je nutné v tomto případě postupovat v intencích informačního zákona. Má právo občan obce požadovat kopie i těch dokumentů, které vyplývají z § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Fakultativně v souladu se zákonem může být požadováno zaplacení nákladů, které byly vynaloženy na pořízení kopií dle § 17 informačního zákona. Zároveň je občanovi obce umožněno si z těchto materiálů „pořizovat výpisy“ sám a dle rozhodnutí soudu mu v tom nesmí být bráněno, aby si například vlastním technickým prostředkem (fotoaparát, mobilní telefon apod.) tyto informace pořídil. Možnost vlastními technickými prostředky činit si výpisy ze spisu podpořil jednoznačně svým rozhodnutím i Nejvyšší správní soud, kdy konstatoval, že právo pořizovat si výpisy ze spisu ve smyslu § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád je postaveno naroveň pořizování kopií vlastním technickým zařízením. „Nijak nevyplývá, že by účastník řízení, kterého se toto řízení týká, neměl právo učinit si kopii ze spisu sám vlastními prostředky na své náklady (např. vlastním fotoaparátem).“¹⁹⁶

Naopak, je-li občanem obce podána žádost o poskytnutí informací vyplývajících z § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích písemnou formou a občan

¹⁹⁴ „Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.“

¹⁹⁵ Vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 122/2012-47 ze dne 27.3. 2013 nebo z rozsudku téhož soudu, sp. zn.: 15 A 38/2013-31 ze dne 26.6. 2013.

Povinnost nevydat žádné rozhodnutí při odmítnutí nahlédnutí v rámci fyzického nahlížení vychází i z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 38/2013-31 ze dne 26.6. 2013.

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 7 Azs 3/2008-64 ze dne 26.3. 2008.

obce nesouhlasí se způsobem vyřízení (např. nesouhlasí s výší požadované úhrady za poskytnutí informace, není informace poskytnuta v požadovaném rozsahu). Má občan jedinou možnost, jak se bránit. A to tím, že podá stížnost ve smyslu § 16a informačního zákona. Stížností se následně zabývá příslušný krajský úřad dle § 16a odst. 4 informačního zákona ve spojení s § 20 odst. 4 informačního zákona, § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Další eventuální možností je, že žádost občana ve smyslu zákona o obcích by byla vyřízena způsobem předvídaným v § 15 odst. 1 informačního zákona, je možnost se bránit prostřednictvím odvolání dle § 16 informačního zákona. Ve věci bude následně opět příslušný krajský úřad. Tedy až v případě písemné žádosti lze postupovat sofistikovaněji a vést v dané věci eventuálně další řízení.

4.6.2. Rozsah poskytovaných informací

Ve věci rozsahu přístupu k dokumentů a z nich vyplývajících informací podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je nutné postupovat zejména ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹⁹⁷, které poskytuje určitý návod, jak postupovat. Je-li požadavek občana obce podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích podán pro informace, které vyplývají z tohoto ustanovení (nahlížení včetně pořizování výpisů), bude se jeho požadavek, i vzhledem k typu požadovaných informací, hodnotit v rámci informačního zákona. Bude se však odlišně postupovat ve věcech ochrany informací a poskytnutých kopií. Nejvyšší správní soud při užití § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a informačního zákona konstatuje, že omezený přístup k informacím dle § 12 informačního zákona se ve vztahu k žádosti a právu vyplývajícím ze zákona o obcích neuplatní. Důvodem je fakt, že předmětné ustanovení zákona o obcích dává občanovi přístup k těmto za jiných okolností nepřístupných (nebo omezeně přístupných) informací. Soud tak dovozuje, že je zde založen předpoklad pro volný přístup ze strany občana obce k jinak standardně nedostupným materiálům, respektive informacím. Má tak možnost se s nimi seznámit a není nutné činit další opatření nezbytná k jejich ochraně.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 6 As 40/2004-62 ze dne 25.8. 2005.

¹⁹⁸ „Stěžovatelka, pokud je občankou obce ... má právo na fyzický přístup k usnesením rady města, a to v jejich úplné a originální podobě, včetně případných osobních údajů. Má-li občan obce takový "fyzický přístup" ... tím spíše není důvod odmítnout mu poskytnutí kopií usnesení rady města jako formu poskytnutí informací“: rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 6 As 40/2004-62 ze dne 25.8. 2005.

Nutné je však odlišovat situaci, kdy občan obce žádá o přístup k jiným informacím než těch, které vyplývají z § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Typicky se může jednat o poskytnutí zápisu z jednání rady obce.¹⁹⁹ Zde již občan obce nedisponuje žádným „výsadním“ postavením a má stejná práva jako kterýkoli jiný subjekt, který požaduje informaci. Jak vyplývá z rozhodnutí soudů, tak subjekt, po němž je informace žádána, je v důsledku povinen zajistit ochranu dané informace ve smyslu § 12 informačního zákona.²⁰⁰ To znamená, že není zaručen přímý přístup k jiným dokumentům než k těm, které vyplývají z titulu občana obce.²⁰¹ To lze v podstatě vztáhnout na všechny dokumenty, které nevyplývají ze zákona o obcích. Občan k těmto dokumentům stále disponuje přístupem, avšak v rámci informačního zákona. To se projevuje zejména v rozsahu poskytnutých osobních údajů, kdy nebudou tyto dokumenty poskytnuty v plné autenticitě.

Co se týká rozsahu poskytovaných informací, lze konstatovat, že v rámci § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích se jedná o taxativní výčet. Není však vyloučeno, že bude umožněn přístup i k dalším dokumentům (jako k výše uvedenému zápisu z jednání rady obce), avšak již za použití informačního zákona. Tyto další dokumenty mohou být například podklady pro jednání a hlasování rady obce. V rámci práva občana obce a dokumentů uvedených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích lze požadovat i další materiály, které nejsou výslovně uvedeny, ale tvoří jakousi nezbytnou součást těchto v zákoně uvedených materiálů. Konkrétně se jedná o přílohy k usnesení rady obce a k těm občan obce může přistupovat v rámci svého zákonného oprávnění.²⁰² Za přílohy, do kterých lze nahlédnout a činit si z nich výpisy lze také považovat: „důvodové zprávy, návrhy na usnesení a jiné materiály, na základě nichž je rozhodováno.“²⁰³ Právě přílohy mohou být často velmi důležité, jelikož mohou poměrně zásadním způsobem doplňovat smysl

¹⁹⁹ „... aby docílil nahlédnutí do vlastního zápisu z jednání rady obce ... musí nejprve podat žádost o poskytnutí tohoto zápisu ve smyslu ust. § 13 informačního zákona.“: rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 38/2013-31 ze dne 26.6. 2013.

²⁰⁰ „... zda neveřejnost zasedání rady města a omezení práva "fyzického přístupu" (právo nahlížet) k zápisům ze schůzí rady města lze vyložit tak, že nikdo nemá právo na žádnou další informaci ze zasedání rady města (kromě výše vyloženého práva občana obce na informace z usnesení rady). Nejvyšší správní soud k takovému závěru neshledává žádné právní důvody“: rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 6 As 40/2004-62 ze dne 25.8. 2005.

²⁰¹ K tomu také viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 143/2012-29 ze dne 25.4. 2013.

²⁰² Pod pojmem "usnesení rady obce" je přitom nutno chápat i přílohy, na které toto usnesení odkazuje: rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 7 Ans 9/2013-33 ze dne 29.8. 2013.

Toto právo vyplývá také z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 143/2012-29 ze dne 25.4. 2013.

²⁰³ Vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 38/2013-31 ze dne 26.6. 2013.

a logiku dokumentu, ke kterému se vážou. Analogicky se k tomuto domnívám, že ve stejném režimu může občan obce přistupovat i k ostatním přílohám, které jsou součástí dalších dokumentů uvedených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Má-li občan obce pouze komplexní dokument se všemi souvislostmi, tak až v tu chvíli si dle mého názoru může učinit kvalifikovaný a nezkreslený názor.

4.6.2. Úřední deska obce

Úřední deska obce je specifickou možností, jak se občan obce může seznámit s činností obce. Na rozdíl od dokumentů uvedených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích se s úřední deskou obce může seznámit kdokoli. Je projevem publicity veřejné správy a zároveň provádí ústavní právo na informovanost veřejné správy vycházející z čl. 17 odst. 5 Listiny. Úřední deska představuje technické zařízení, které je veřejně přístupnou plochou, na níž jsou dokumenty zveřejňovány zpravidla v listinné podobě. Podle zákona obce zřizují pouze jednu úřední desku.²⁰⁴ Úřední desku upravuje § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který stanoví, že musí být přístupná nepřetržitě a veřejně. Úřední samosprávný celek má pouze jednu úřední desku a její obsah musí být veden i způsobem umožňující dálkový přístup. Nepřetržitost úřední desky spočívá v tom, že musí být přístupna i v nočních hodinách a je nepřípustné, aby byla uzamčena v nepřístupných prostorách. Je také dobré ji zabezpečit takovým způsobem, aby byla zamezena případná manipulace s dokumenty v ní umístěnými. Zároveň musí být v noční dobu i dostatečně čitelná. Je taktéž vhodné, aby obsahovala název a kontaktní údaje správního orgánu, kterému slouží a taktéž čitelné a zřejmé označení „úřední deska“. Dokument, který se vyvěšuje na úřední desce, musí se jednat o jeho stejnopis s označeným datem vyvěšení. Dokument, který se sejme, se označí opět datem sejmutí.²⁰⁵ Nezřídka bývá se zveřejněním dokumentu spojen nějaký právní následek, je proto více než vhodné, řádně dokumenty datem označovat. Dokumenty, které jsou na úřední desce zveřejňovány, vyplývají ze zvláštních právních předpisů. Dle zákona o obcích se na úřední desce zveřejňuje mj. oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce (§ 93 zákona o obcích), uzavřené veřejnoprávní smlouvy (§ 66c zákona o obcích), obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (§ 12 zákona o obcích).

²⁰⁴ ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY, KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Práva občanů obce: obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 [cit. 7.2.2019]. ISBN: 978-80-904579-0-4. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Prava_obcanu.pdf, str. 32.

²⁰⁵ § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.

Dokument, který není zveřejněn na úřední desce, nemůže být považován za neplatný nebo neúčinný. Výjimka je v případě, že je to zákonem výslovně stanoveno. To je například při doručování veřejnou vyhláškou dle § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ne zcela bezprostředně souvisí s úřední deskou i zveřejnění „způsobem v místě obvyklým“. V zákonu o obcích je tento pojem zmiňován např. v § 12, § 68 odst. 3 nebo v § 93. Legální definice tohoto pojmu nenalezneme, avšak smyslem je zajištění, co nejširší informovanosti veřejnosti, potažmo zejména občanů obce, aby v dané věci byla vysoká míra participace a veřejné aktivity. Typicky ve věci nakládání s veřejným (obecním) majetkem je v zájmu obce, aby se přihlásilo co nejširší spektrum případných zájemců. Je na úvaze obce jakým způsobem dosáhne tohoto zveřejnění. Zcela běžně se jedná o použití místního tisku, místního rozhlasu, televize nebo využití informačních materiálů. Zákon stanoví, že orgán územního samosprávného celku má jednu úřední desku. Lze se domnívat, že orgán by neměl mít více úředních desek, např. pro jednotlivé odbory či pokud má obecní úřad rozmístěn na více místech. To by mohlo být poněkud matoucí. Nelze si však myslet, že by se jednalo o jednu, typicky prosklenou „nástěnkou“. To není fakticky možné. Lze tak připustit více těchto „nástěnek“, kde se dá předpokládat, že budou mít určitou kontinuální návaznost na sebe. Od úředních desek je třeba odlišit informační tabule, které poskytují informace širokého charakteru, zde opět nezbyvá než doporučit, aby byly pečlivě označeny a nemohlo dojít k záměně s úřední deskou obce.

4.6.2.1. Elektronická úřední deska

Elektronická úřední deska je projevem povinnosti, která vyplývá z ustanovení § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jež požaduje zveřejnění informací způsobem umožňující dálkový přístup. Typicky mají obce zřízeny internetové stránky, i když jejich existence ve smyslu podávání komplexních informací o činnosti obce nikde dána není.²⁰⁶ V této věci mohou obce uzavřít veřejnoprávní smlouvu, obvykle tak činí menší obce, kdy za ně následně provozují tuto elektronickou úřední desku větší obce s rozšířenou působností. Obce se bude týkat zejména ta část, která vyplývá z § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Elektronická úřední deska musí obsahovat stejné dokumenty jako ta „fyzická“, avšak není vyloučeno, že bude obsahovat více dokumentů a tím bude naplňovat

²⁰⁶ Jistý předpoklad existence internetových stránek však vyplývá např. z vyhlášky č. 64/2008 Sb. o formě uveřejňování informací souvisejících s výkonem veřejné správy prostřednictvím webových stránek pro osoby se zdravotním postižením (vyhláška o přístupnosti).

zásady dobré veřejné správy. Dokumenty musí být v plném znění, to znamená, že nepostačuje pouze jejich název či stručný přehled. Na elektronické úřední desce se zveřejní dokumenty vyplývající jak z veřejné vyhlášky dle § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád tak z jiných zvláštních právních předpisů, které takové zveřejnění stanoví. Následky s takovýmto nezveřejněním na elektronické úřední desce musí být stanoveny přímo zákonem. Obvykle postačuje zveřejnění na „fyzické“ úřední desce. Není nezbytně nutné zveřejňovat stejnopis předmětného dokumentu, postačí jeho elektronická verze. Vzhledem ke vzájemné provázanosti je vhodné umístit dokumenty pokud možno z hlediska času shodně, jak na elektronickou úřední desku tak na tu „fyzickou“. Obdobně i pro následné sejmutí. Bohužel žádný právní předpis neposkytuje komplexní úpravu elektronické úřední desky, je tak na zvážení obce jaký postup k ní zvolí. Obecně je vhodné „kopírovat“ „fyzickou“ úřední desku a činit veškeré úkony obdobně, tak aby to bylo pro občany obce co nejméně zmatečné a zavádějící. Opět nejsou ani žádné požadavky na podobu a vzhled elektronické úřední desky v rámci internetových stránek. Je tak na dispozici obce jaké umístění zvolí a zda-li půjde vstříc občanům a bude elektronickou úřední desku zřetelně a čitelně umisťovat. Domnívám se, že v dnešní technicky pokročilé době by bylo vhodné komplexněji upravit tzv. elektronickou úřední desku v rámci právní úpravy. Vyjasnilo by to některé nejasnosti, které byly výše nastíněny a zároveň by to byl další krok jak být blíže občanům obce. „V případě, že obec svoji povinnost neplní a krajský úřad vedení elektronické úřední desky uloží rozhodnutím obci s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu obec leží, rozhodne také o snížení částky určené jako příspěvek na výkon přenesené působnosti příslušné obce ...“²⁰⁷

²⁰⁷ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Metodick%C3%BD_n%C3%A1vod_pro_veden%C3%AD_elektronick%C3%A9_%C3%BA%C5%99edn%C3%AD_desky%20(3).pdf, str. 6.

5. Požadování projednání určitých záležitostí a podávání návrhů, připomínek a podnětů

5.1. Právo na projednání určité záležitosti v samostatné působnosti

V tomto 5. bloku je pracováno se stanovisky Ministerstva vnitra, která slouží jako zdroj informací. Avšak musím dle svého názoru uvést, že jsou v některých úsecích méně srozumitelná a někdy opakují myšlenky. Proto dochází k jejich korekci a doplnění zejména vlastního náhledu, názoru a informací získaných při psaní této práce.

Dle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích má občan obce právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce. Charakteristickým pro toto právo je fakt, že občan obce prostřednictvím něj kontroluje činnost orgánů obce a zároveň může chránit svá práva. Nemusí tím však pouze svá práva chránit, může se snažit o prosazení určitého názoru, o vyvolání diskuze na určité téma nebo prosazení jemu blízkých skutečností. Tím, že občan obce usiluje o projednání skutečnosti, které jsou pro něj nebo pro širší okruh osob významné, může tak přirozeně dosáhnout tíženě změny. Lze tak dosáhnout prosazení změny či nějaké reakce jak na základě kolektivní, tak individuální potřeby. V případě individuální potřeby se bude typicky jednat o zájem občana o situaci, která se dotýká jeho práv (např. vlastnického) a je zde snaha tento stav obvykle ovlivnit ke svému prospěchu. Toto právo má svůj základ již v ústavně právní rovině a vyplývá zejména z čl. 21 odst. 1 Listiny, které zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných věcí, dále čl. 18 odst. 1 Listiny, které upravuje petiční právo. Při interpretaci této ústavněprávní úpravy ve vztahu k § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích by mělo být šetřeno jejich podstaty a smyslu a užívat pouze k účelu, pro něž jsou stanovena.²⁰⁸

Jako u většiny práv občana obce, ani zde zákon nenabízí konkrétní právní úpravu, jímž lze toto právo využívat, nejsou upraveny ani další práva a povinnosti předmětných orgánů, vůči nimž se dané právo vztahuje. To se týká hlavně procesní otázky daného práva, tj. způsob jeho uplatnění. Při bližším řešení předmětné otázky tak bude nutné vycházet z výkladu ustanovení, pochopitelně s použitím zákonného textu, dále dovozovat ze smyslu a účelu daného ustanovení.

²⁰⁸ Srovnat lze při interpretaci a aplikaci například nález Ústavního soudu, sp. zn.: I. ÚS 344/04 ze dne 15.12. 2004.

Z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích lze dedukovat dvě varianty, jakými občan obce může uplatnit své právo. Může být tedy podána tzv. prostá žádost, kde není žádné bližší omezení pro její podání. Dále lze podat tzv. kvalifikovanou žádost, kde ze zákona její podání musí učinit nejméně 0,5 % procenta občanů obce. Je vhodné doplnit, že do počtu obyvatel se započítávají nejen osoby s trvalým pobytem na území obce, ale i cizinci, kteří disponují přechodným pobytem na území dané obce.

5.2. Prostá a kvalifikovaná žádost občana obce

Občan obce, tak jak je uvedeno výše může v rámci § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích podávat tzv. prostou a kvalifikovanou žádost.²⁰⁹ Způsob, jakým lze oba typy žádostí uplatňovat zákon blíže specifikuje pouze u kvalifikované žádosti, nikoliv u prosté. Vzhledem k žádnému bližšímu omezení lze dovozovat, že může být uplatněna jak písemnou, tak ústní formou. V praxi lze předpokládat, že bude uplatněna ve většině případech písemnou formou. Ústní forma je jen velmi ztěžka realizovatelná a uplatnitelná. Vzhledem ke skutečnosti, že veřejné je pouze zasedání zastupitelstva obce, na rozdíl od zasedání rady obce. Dalším důvodem je možnost vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce, které dle § 16 odst. 2 písm. c) přísluší občanovi obce. Právo vyjadřovat se je však možné pouze k jednotlivým bodům programu. Nelze v průběhu zasedání zastupitelstva vznášet vůči zastupitelstvu obce požadavky na projednání určité záležitosti.²¹⁰ Jedinou možností tedy je, že by program zasedání zastupitelstva obsahoval speciální bod programu, který by sloužil k „podávání požadavků k projednání určité záležitosti“ a reflektoval by tak ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. V rámci tohoto bodu by tak bylo možné činit, jinak je ústní forma uplatnění poměrně obtížná. Naopak ve druhém případě u kvalifikované žádosti lze ze zákona dedukovat způsob

²⁰⁹ Tuto terminologii užívá Ministerstvo vnitra: ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.5/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-05_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(4).pdf.

²¹⁰ Toto bylo konstatováno i soudy ve svých rozhodnutích, kdy občan obce nemá v průběhu zasedání právo předkládat své vlastní návrhy a nelze dávat právo vyplývající z § 94 odst. 2 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů na roveň právu vyplývajícímu z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Požaduje-li občan projednání nějaké záležitosti na zasedání, může tak činit prostřednictvím osob z § 94 odst. 1 zákona o obcích a nebo existuje-li zvláštní bod programu určený pro podněty občanů: vyplývá z usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 105/2005-55 ze dne 21.6. 2006, kdy následně bylo potvrzeno usnesením Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 4/2006-79 ze dne 3.1. 2007. Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 36/2006-35 ze dne 31.6. 2006 a nebo shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 7/2006-103 ze dne 5.9. 2007.

jimž může být žádost podána – ten je písemný. Žádné bližší náležitosti žádosti z hlediska její formy zákon nespecifikuje. Lze však z podstaty věci dovozovat, že by měla disponovat alespoň takovými minimálními náležitostmi, ze kterých by bylo ověřitelné, že byla ve skutečnosti podepsána oprávněnými osobami (to jsou již zmínění občané obce a nebo cizinci s přechodným pobytem, který je jak vyplývá z předchozích částí této práce také uznáván).

Dle typu podané žádosti se také rozlišuje způsob jejího projednání a následné povinnosti orgánu, ke kterému je podána. Je nezbytné, aby byl předmětný orgán řádně obeznámen s danou žádostí. Z toho je také patrné, že by žádost měla obsahovat informaci o orgánu, který se jí má zabývat a v neposlední řadě také specifikaci skutečností, které jsou předmětem podání, aby se ji mohl fundovaně zabývat. Žádost by měla být předmětem jednání orgánu, případně je-li více těchto žádostí, lze akceptovat i jeden bod pro projednání těchto žádostí. Je však stále nutné zachovat jejich vzájemnou věcnou souvztažnost. V případě prosté žádosti není dána lhůta do kdy má být věc projednána. Tady se však domnívám, že by měl správní orgán postupovat v rámci svých možností pružně a rychle a bez neodůvodněných průtahů. Je nutné respektovat každé podání, jelikož je podstatná náročnost a složitost předmětné žádosti a s tím související rychlost jejího vyřízení. Způsob vyřízení podání se však následně liší. Jedná-li se o prostou žádost, je pouze na uvážení daného orgánu, zda-li se danou věcí bude dále zabývat. To znamená, že sice je žádost orgánu předložena a je s ní obeznámen, má však možnost volby, jestli ji bude dále věcně projednávat a detailně se jí zabývat nebo ne. V případě, že se orgán rozhodne kladně a bude se prostou žádostí zabývat je následující postup obdobný jako u kvalifikované žádosti. Dojde k zařazení na pořad jednání a například i veřejnost v případě zasedání zastupitelstva obce dostane možnost se se žádostí seznámit. S tímto způsobem vyřízení prosté žádosti se ztotožňuje i Krajský soud v Ústí nad Labem a následně i Nejvyšší správní soud v rámci kasační stížnosti, který zejména k námitce občana obce, že nebyla jeho žádost vyplývající z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích projednána na zasedání zastupitelstva uvádí: „Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) tohoto zákona totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana ... bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání

rady či zastupitelstva obce.²¹¹ Ve věci kvalifikované žádosti však z dikce zákona vyplývá povinnost příslušného orgánu se podanou žádostí věcně zabývat. Na rozdíl od prosté žádosti k tomu zákon stanovuje i lhůty v § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Tento názor pak následně vyplývá i ze shora uvedených rozhodnutí soudů.²¹² V případě, kdy se jedná o zneužívání tohoto práva či dochází k podávání a opakování již jednou vyřízené žádosti může to vést k jejímu neprojednání. Domnívám se však, že z principů dobré správy vyplývá i maximální vstřícnost místní samosprávy vůči svým občanům a ta by měla být v co nejširší možné míře realizována. Proto nebrání-li tomu nějaká důležitá okolnost či samotná podstata a smysl žádosti, je vhodné danou žádost vždy projednat „plnohodnotným“ způsobem. V případě kvalifikované žádosti zákon ani jinou možnost na výběr nedává. U prosté žádosti tomu však tak je a tam lze doporučit ono „plnohodnotné“ projednání.

Při vyřizování podané žádosti bez ohledu na její typ, je nutné respektovat zákonné „mantinely“ a daná žádost se musí týkat pouze samostatné působnosti obce. Je pochopitelné, že týká-li se žádost přenesené působnosti obce, není zastupitelstvo nebo rada oprávněna k jejímu projednání z titulu § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Každé podání by také mělo být posuzováno z materiálního hlediska a podle této zásady ho i hodnotit. I přes to, že nebude rada nebo zastupitelstvo oprávněno danou věc projednat ve smyslu § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, měla by vyhodnotit, zda-li se nejedná o podání či žádost podle jiného právního předpisu a v rámci něho dané podání projednat. Jedná-li se o žádost, která se týká samostatné působnosti obce, avšak zastupitelstvo ani rada nejsou příslušné v dané věci jednat, předá se podání orgánu v dané věci příslušnému. To lze učinit i v případě, kdy je to zcela zjevné a není nutné, aby o tomto postupu rozhodovala sama rada nebo zastupitelstvo obce.²¹³

²¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 36/2006-35 ze dne 31.5. 2006 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 6/2006-76 ze dne 19.7. 2007.

²¹² „Povinnost orgánu obce projednat navrhovanou záležitost stanoví zákon pouze pro případ, podá-li návrh kvalifikovaná část občanů obce“: rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 6/2006-76 ze dne 19.7. 2007.

²¹³ Osobně se ztotožňuji s tímto přístupem, kde Ministerstvo vnitra dle mého názoru volí přístup, který je pro občany obce nejvhodnější: ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.5/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-05_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(4).pdf.

Samotný způsob ani proces projednání zákon o obcích blíže neupravuje.²¹⁴ Jakmile se žádost dostane k projednání orgánu obce, vede se o ní jednání se všemi důsledky (např. je o dané věci možné přijmout usnesení) jako o kterékoli jiné. Avšak samotné zařazení na pořad jednání (v případě prosté žádosti) je v kompetenci orgánu obce.²¹⁵ Dostane-li se žádost vyplývající z § 16 odst. 2 písm. f) na zasedání zastupitelstva (ať už jako původně prostá nebo kvalifikovaná žádost) musí být projednána podle všech pravidel, která vyplývají z § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, stejně jako kterákoli jiná věc bez rozdílu. Je pak na následném uvážení zastupitelstva nebo rady, zda-li ve věci vydá nějaké rozhodnutí či usnesení (opět se to obvykle odvíjí od její důležitosti a jak zásadního charakteru daná věc je, případně jak širokého spektra zájmů se dotýká). Zároveň, pokud byla žádost zařazena na program zasedání zastupitelstva nebo rady obce, může občan obce ze svého titulu (§ 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích) nahlížet do usnesení a zápisů ze zastupitelstva a rady obce a tam kontrolovat, zda-li byla jeho věc vyřízena. Eventuálně může občan obce způsob svého vyřízení kontrolovat i účastí na zasedání zastupitelstva, byla-li zařazena na program jednání a zjistit stav své věci.

Je nutné bohužel opět a stále konstatovat, že zákon nikterak neřeší odpovědnost v případě nerespektování práva občana obce. Pochybení, ke kterým může dojít je několik druhů. Tím nejčastějším bude zřejmě situace, kdy není žádost v zákonné lhůtě dána zastupitelstvu či radě a nebo není kvalifikovaná žádost v zákonné lhůtě vyřízena. Může to založit kontrolu ve věcech výkonu samostatné působnosti dle § 129a zákona o obcích. Nastane-li protiprávní jednání rozhodnutím rady nebo zastupitelstva, lze realizovat dozorové opatření dle § 124 zákona o obcích. Bude také podstatné zohlednit materiální hledisko, to znamená, zda při využití takovýchto ochranných opatření do samostatné působnosti obce ze strany státu je nezbytně nutné a není tím porušováno ústavně zaručené právo na výkon územní samosprávy.²¹⁶ Jak uvádí Andrášik, je možné využít také tzv. zásahovou

²¹⁴ Zákon o obcích toto neřeší ani u prosté, tak ani u kvalifikované žádosti bylo-li rozhodnuto, že se o ní bude jednat.

²¹⁵ Nemůže toto navrhnout občan obce v průběhu zasedání: „skutečnost, že občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, ještě neznamená, že jeho záležitost musí být bez dalšího zařazena na program jednání zastupitelstva, pokud občan takový požadavek vznese“: rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 1/2008-151 ze dne 30.4. 2008.

²¹⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 331/02 ze dne 30.9. 2002, který se zabývá zásahem státu do ústavně zaručených práv na výkon samosprávy.

žalobu nebo ochranu proti nečinnosti vyplývající z § 82 a násl. a § 79 a násl. soudního řádu správního.²¹⁷

Jak již bylo řečeno, zákon je v této oblasti poměrně skoupý a tak se blíže nevyjadřuje ani ke způsobu informování o vyřízení věci, případně s jakým výsledkem, rozhodnutím byla projednána. Obec by měla reflektovat proaktivní přístup směrem ke svým občanům a lze tak jediné kvitovat, bude-li obec občana o výsledku jeho návrhu informovat z vlastní iniciativy. A to i přesto, že ze zákona ji žádná taková povinnost nevyplývá.²¹⁸

5.3. Podávání návrhů, podnětů a připomínek

Dle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích má občan obce právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Ani v tomto případě zákon neupravuje žádné bližší otázky týkající se jejich podávání, způsobu jejich vyřizování nebo jiné obdobné náležitosti. Je tak nezbytně nutné vycházet z textu zákona a z jeho smyslu a účelu jak při interpretaci, tak i následné aplikaci. Stejně jako u většiny ostatních práv, i zde je nutné hledat jeho základ na ústavně právní úrovni. Zejména pak v čl. 21 odst. 1 Listiny a v čl. 18 odst. 1 Listiny. Způsob, jímž orgán obce přistupuje k vyřízení tohoto práva je částečně odlišný od práva uvedeném v § 16 odst. 2 písm. f) v zákoně o obcích. Orgán má povinnost návrh, připomínku a podnět věcně vyřídit. To znamená, že není oprávněn se zabývat otázkou, zda-li se daným podnětem bude věcně zabývat a následně buď odmítné bližší projednání věci nebo naopak k němu přistoupit. Daný orgán se zabývá všemi rozhodnými skutečnostmi a ty prověřuje, přičemž následně po provedeném „šetření“ musí k podnětu zaujmout určité stanovisko. Vyvstane-li potřeba, je povinen orgán obce provést potřebná opatření, případně konstatovat, že je nutné učinit další kroky.

Zákon blíže neupravuje, jak ve věci podání postupovat ve vztahu k občanovi obce.²¹⁹ Lze však důvodně předpokládat, že občan obce bude mít zájem na tom, aby

²¹⁷ Obdobný postup ochrany práv občana doporučuje i: ANDRÁŠIK P. *Projednání věci zastupitelstvem obce*. In. Frankbold.org [online]. Praha: Frank Bold, 8.3. 2019 [cit. 14.3. 2019]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/kategorie/obce-kraje/dotaz/projednani-veci-zastupitelstvem-obce>.

²¹⁸ Bude-li obec tento úkon činit, je vhodné, aby tak konala písemnou formou, například dopisem (u prosté žádosti) nebo veřejnou vyhláškou (u žádosti kvalifikované) a bylo tak průkazné, že občana informovala.

²¹⁹ Tomuto názoru přisvědčuje i Ministerstvo vnitra: ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.6/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z:

byl informován o průběhu a výsledku vyřízení věci. Domnívám se tak, že by příslušný orgán měl standardně občana informovat, jak bylo ve věci rozhodnuto, což koresponduje i s principem dobré správy.²²⁰ Ze zákona vyplývá lhůta, ve které má věc být vyřízena. Lze předpokládat, že vzhledem k případné komplikovanosti by mohla být tato lhůta překročena, i když zákon o této možnosti mlčí. Mělo by se tak dít pouze v odůvodněných případech, kdy nebude tohoto institutu orgánem obce zneužíváno. Občan by měl být řádně informován, nejlépe v předstihu o překročení této lhůty a důvodech tohoto postupu. Lze také dovozovat vzhledem k tomu, že se jedná o právo občana obce a vzhledem k tomu, že i ostatní práva se vztahují na věci v samostatné působnosti, že je tomu tak i v tomto případě. V přenesené působnosti lze využít například ustanovení § 42 a § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Lze tak konstatovat na základě porovnání s ostatními právy občana obce, která se také týkají samostatné působnosti obce. Zároveň podání tohoto podnětu orgánu obce neznamena, že mu bude vyhověno. Orgán zaujímá k celé věci určité stanovisko, které nemusí být v souladu s názorem občana obce. Ve věci ochrany občana obce při porušení práva vyplývajícího z tohoto ustanovení lze odkázat na část 5.2. této práce, kde platí obdobná pravidla.

Orgán není povinen věc věcně vyřídit, je-li zřejmé, že podání je zjevně šikanózního charakteru, že se danou věcí již zabýval a stav ve věci se nezměnil, a nebo zde dochází ke zneužívání zákona.²²¹

5.4. Komparace práva požadovat projednání určité záležitosti a práva podávat návrhy, podněty a připomínky

Je patrné, že práva vyplývající z 16 odst. 2 písm. f) a g) se v praxi překrývají, kdy dochází k ne úplně zřejmému vztahu jednotlivých ustanovení ať už mezi sebou, tak ve vztahu k radě či zastupitelstvu. Zásadní rozdíl je zejména v míře závaznosti. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích dává radě nebo zastupitelstvu právo postupu, možnost výběru jakým způsobem se rozhodne a zda-li se bude

file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-06_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf.

²²⁰ K principům dobré správy například veřejný ochránce práv: VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy*. In. Ochrance.cz [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, [cit. 27.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

O dobré správě, jejích principech, a co vše zahrnují se také vhodně zmiňuje: PETERKOVÁ M. In: BARTOŇ M., DIENSTBIER F., HORÁKOVÁ M., PETERKOVÁ M., POUPEROVÁ O., SLÁDEČEK V., ZBÍRAL R. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta univerzity Palackého v Olomouci, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1., str. 313-317.

²²¹ SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV. *Rukověť starosty: 4.5.3. Podněty*. In. Rokvobci.cz [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/rukovet-starosty/detail/51-podnety/>.

podnětem dále zabývat (týká se prosté žádosti). Na rozdíl od ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, kde je dána orgánům obce povinnost se návrhem, připomínkou či podnětem zabývat a ve věci následně vydat stanovisko. Částečně to ve způsobu vyřízení odpovídá kvalifikované žádosti, kdy je stejně jako u ní povinnost se danou žádostí věcně zabývat a vydat ve věci stanovisko.

Zásadní rozdíl lze spočívat ve specifikaci orgánů, jimž je podání určeno. § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích taxativním způsobem vymezuje, že lze žádost o projednání určité záležitosti podat zastupitelstvu nebo radě obce. Na rozdíl od toho § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích se vyjadřuje pouze obecně, když říká, že návrh, připomínku nebo podnět lze podat orgánu obce bez bližšího určení. Není tedy zřejmé, na který orgán přesně předmětné podání směřuje. Je-li připuštěna tato „nejistota“ vzniká paradoxní situace a to v několika ohledech. Jak vyplývá z § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích vyřizují podání orgány obce. Bylo-li by adresováno zastupitelstvu nebo radě obce (připustíme-li možnost, že se předmětné ustanovení vztahuje i na tyto orgány) podání dle tohoto ustanovení, neměli by jinou možnost než se v dané věci věcně vyjádřit a vydat stanovisko. To znamená, že by povinně musely se danou věcí věcně zabývat. Naopak dle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, kdy by radě i zastupitelstvu bylo podáno totožné podání, bylo by na jejich uvážení (v případě prosté žádosti, na níž se vztahují jiné podmínky, než na žádost kvalifikovanou), zda-li se řádně vyjádří a budou se jí dále zabývat či ne. Tím je zapříčiněn poměrně nežádoucí stav. Jak je patrné z předchozího textu, mohl by tak subjekt podat dvě stejné podání s tím rozdílem, že by byly akorát rozdílně formulované. Vždy podle ustanovení, podle kterého by byly podány. V jednom případě by muselo být obligatorně projednané radou nebo zastupitelstvem obce. Druhé, v podstatě a smyslu totožné podání, by projednatelné naopak být nemuselo. Rozklíčovat důsledek není těžké, občan by mohl navrhopvat body pořadu jednání zastupitelstva nebo rady, jíž jsou povinny se tyto orgány zabývat a projednat je. To by bylo mnohem silnější postavení, než kterým disponuje například zastupitel obce, jehož oprávnění vyplývají ze zákona o obcích.

Je také nutné reflektovat skutečnost jakým způsobem rada a zastupitelstvo obce jednají, ale zejména rozhodují, a to i v následné komparaci s právy v písm. f) a g). Kterýkoli požadavek, který je vznesen vůči radě nebo zastupitelstvu, vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o kolektivní orgán, musí být na jednání tohoto orgánu projednán. To znamená, že rozhodnutí ve věci musí být výsledek určitého

kolektivního diskuzního a následně rozhodovacího procesu. Avšak písm. f) mluví o „požadovat projednání určité záležitosti“, písm. g) o „podávat orgánům obce návrhy, podněty a připomínky“. Ve skutečnosti by tak rada či zastupitelstvo musela oba typy návrhů projednat a zabývat se jimi. Avšak, jak již bylo nastíněno výše, v úpravě v písm. g) musí orgán předmětnou záležitost věcně vyřídit, tj. relevantně se jí zabývat. Naopak v úpravě písm. f) tomu tak není. Mohla by tak nastat situace, kdy by ta stejná problematika byla radě či zastupitelstvu podáno v podstatě dvakrát, pokaždé však pouze v pozměněné formulaci. Stejně podání by tak muselo být řešeno následně dvěma rozličnými způsoby, vždy podle ustanovení, ke kterému bylo podáno.

Ze shora uvedených důvodů je tedy nutné každý požadavek určený orgánům obce hodnotit nikoliv z hlediska jeho obsahu, ale z hlediska orgánu, vůči němuž dané právo míří. Z logiky věci se lze domnívat, že vyplývá následující závěr. Jakýkoli požadavek určený radě či zastupitelstvu, přirozeně ve věci samostatné působnosti obce, jsou-li tyto orgány oprávněny ho projednat, se bude řídit vždy podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Ve věci požadavku, který bude podán jakémukoli jinému orgánu obce (opět v samostatné působnosti obce) bude řešen v intencích ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Je tak nepochybné, že tyto dvě ustanovení zákona o obcích jsou poměrně matoucího charakteru a není rozhodně od věci, aby prošla určitou úpravou. Domnívám se, že minimálně jedno ustanovení je nadbytečné a při vhodné formulaci jednoho ze dvou ustanovení by plně postačovalo ponechat právě pouze jedno ustanovení. Mohlo by tak subsumovat obecně orgány obce bez dalšího rozlišování, nehledě na otázku závaznosti se případným podáním zabývat, která je z hlediska jazykového výkladu taktéž neurčitá.²²²

²²² Vhodně také tuto problematiku, avšak dle mého názoru jistým způsobem nepřehledně a zbytečně košatě rozvíjí: ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-04_-_aktualizovano_k_01-01-2014.pdf.

Závěr

Závěrem práce je nutné se ohlédnout zpátky a zhodnotit zda-li se podařilo dosáhnout vytyčených cílů. Je nepochybné, že se jedná o poměrně širokou oblast, které se literatura věnuje ne zcela dostatečným způsobem a spíše v jednotlivostech. Bylo mým cílem se na téma zaměřit jako na celek, avšak nesetrvat pouze v obecné rovině a dále rozpracovat dílčí části a věnovat se bližší problematice a skutečností, které s tématem souvisí. Bylo nutné reflektovat skutečnost, že odborná veřejnost se tématu věnuje pouze v dílčích problémech, o to více bylo nutné pracovat s co nejširším spektrem zdrojů a zejména s judikaturou soudů.

Při zpracovávání této práce se mi potvrdila jedna důležitá informace, která mě provázela celé mé studium. A to, že právo, respektive právní předpisy, není uzavřený systém, ale je nutné vždy vše zkoumat komplexně, jelikož jenom tak je možné zjistit pravou podstatu a dosáhnout cíle.

Poměrně překvapivě, i přes to, že nejsem zcela „fanouškem“ historie, tak pro mě byla přínosná první kapitola práce. Opravdu jsem netušil, jaký historický dosah mají práva občanů obce. Dalším zajímavým zjištěním v této oblasti pro mě byl i fakt, že v mnoha případech jsou tyto práva velmi podobná těm v současné době a nad to je také nutné říci, že leckdy byla tato úprava sdílnější než v současné době.²²³

V dalších kapitolách práce, kde jsem se zabýval podstatou práce jsem bohužel však narazil na několik nedokonalostí, které nejsou dle mého názoru zcela bezvýznamné a zasloužily by pozornost ze strany zákonodárce. K problematické nebo jinak ne zcela vyhovující právní úpravě jsem se vyjadřoval v průběhu celé práce. Zde se tak rozepíši zejména o tom, co mě nejvíce „pálí“ a není bez zajímavosti, že se velká část týká místního referenda.

Zejména se domnívám, že bylo chybou v roce 2008 zrušení sankce spočívající v rozpuštění zastupitelstva v případě, že nerespektuje výsledek místního referenda. I přes to, že nebyla nikdy užitá²²⁴, domnívá se však, že sloužila jako varování, že zde tato možnost je. Nebyla však doposud nahrazena žádnou jinou obdobnou sankcí. Domnívám se, že podobná forma sankce by byla potřeba,

²²³ To se týká například vládního nařízení č. 290/1922 Sb. z. a n. z 21.9. 1922, které poměrně detailně upravovalo styk úředníků s veřejností.

²²⁴ Lze se domnívat proč se tak nikdy nestalo. Možná nebyl důvod pro její užití, lze to také možné přičítat i ne zcela dlouhé době její existence.

nerespektuje-li zastupitelstvo projevenou vůli občanů, jedná se o zásadní problém s přihlédnutím k faktu, že jsou občané základním prvkem obce. Jak bylo řečeno v úvodu práce, na kom jiném by mělo být rozhodnout se, jaké chtějí mít prostředí, v němž žijí, studují či pracují. Související otázkou je i doba závaznosti místního referenda, která je v současné době v podstatě „nekonečná“. To může negativním způsobem „zakonzervovat“ předmětná území a jak již bylo uvedeno v práci, změna tohoto stavu může být komplikovaná a zcela ne snadná. To spočívá v uspořádání zcela nového místního referenda o dané věci, kterému však může bránit nezkušenost anebo neznalost občanů obce v přípravách a konání místního referenda, ale kolikrát i obstrukce ze strany zastupitelstva obce. Omezená doba závaznosti by nebyla neprobádanou otázkou. Jak je uvedeno v práci při srovnání se zahraniční právní úpravou, například ve Spolkové republice Německo existuje omezená doba závaznosti a bylo by tak možné se inspirovat. Palčivá je také otázka doby, jež mají být otevřeny hlasovací místnosti při místním referendu. To jestli se koná místní referendu v jednom nebo ve dvou dnech, již více méně zodpověděla soudní judikatura. Bohužel na rozdíl od voleb všech typů zákon mlčí o minimální hodinové době, respektive konkrétním časovém rozpětí nebo jiném určení doby hlasování referenda. Opět je tak dán nežádoucí prostor ke spekulacím, které můžou vytvářet zmatení, informační bariéru a nejasnosti. Je tak dán v těchto věcech prostor pro zákonodárce, aby se otázkami zabýval.

Při své práci jsem také narazil na otázku nedostatečné úpravy jednacího řádu v zákoně. Ten ho upravuje pouze velmi vágním způsobem, i přes to, že se jedná o zásadní dokument z hlediska možnosti občana obce uplatňovat svá práva. Rozhodně se domnívám, že by si tento dokument zasloužil větší pozornost a jak jsem již řekl v práci, bylo by vhodné, aby upravoval mnohem více skutečností a zároveň specifikoval v jakých otázkách lze jednací řád využít. V současné situaci tak nezbyvá obcím, než nechat tvorbu jednacího řádu na své vlastní „tvořivosti“. Může tak dojít k situacím, kdy otázky, které by měly být upraveny nejsou a naopak nevhodnou formulací jednacího řádu může dojít k omezování práv občana obce.

V neposlední řadě se ne zcela ztotožňuji s ustanovení v § 16 odst. 2 písm. f) a § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Z hlediska vzájemného vztahu se dle mého názoru částečně tyto ustanovení navzájem překrývají. Když jsem se blíže zabýval těmito ustanoveními, zjistil jsem, že jsou poměrně neurčitá a nemůžu se odprostit od svého názoru z práce o jejich nevhodné formulaci a zároveň nadbytečnosti

minimálně jednoho z těchto ustanovení. Domnívám se, že při vhodné formulaci by se minimálně jedno ustanovení mohlo redukovat za současné jazykové úpravy toho druhého.

A můj osobní názor na právní úpravu v této oblasti? Je nepochybné, že se jedná o velmi složitou oblast zapříčiněnou tím, že zde zásadní roli hraje lidský faktor. I přes to si myslím, že v rámci možností je právní úprava kvalitní, avšak nezbytné považuji zásahy soudní judikatury, která v tomto hraje podstatnou roli.

V celkovém kontextu beru zpracování této práce jako přínos. Zejména oceňuji nové informace, které jsem se dozvěděl, ale také jsem si prohloubil své znalosti pracovat s informacemi, ověřovat si je a kriticky hodnotit. Pevně také věřím, že i má práce bude přínosem pro další čtenáře, a to hlavně z hlediska neokoukanosti tématu a určité formy komplexnosti se zaměřím na praktické otázky, praktické problémy, které můžou potkat v běžném životě každého z nás.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

BALÍK S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.

BARTOŇ M., DIENSTBIER F., HORÁKOVÁ M., PETERKOVÁ M., POUPEROVÁ O., SLÁDEČEK V., ZBÍRAL R. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta univerzity Palackého v Olomouci, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1.

ČERNÝ J.M. *Boj za právo*. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1159-4.

HENDRYCH D., a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

JAREŠ A., JUDOVÁ A. *Kuchařka místního referenda: manuál pro aktivní občany*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2016. ISBN 978-80-87123-26-3.

KLÍMA K., a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0.

KLIMENT J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1936.

KOPECKÝ M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOPECKÝ M. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-280-1.

KUBEŠ V., *O Novou ústavu*. Praha: Melantrich, 1948.

LAŠTOVKA K. *Československé správní právo: zvláštní část*. I. díl. Praha: Melantrich, 1936.

MALAST J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9.

POMAHAČ J. HANDRLICA R. *Evropské správní právo: Skripta*. I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-437-7.

PRŮCHA P. *Místní správa*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.

SCHWARZ F. *Výklad zákona obecního (ze 16. dubna 1864) a zákona o zastupitelstvu okresním (ze dne 25. července 1864) pro království České*. Praha: J. Otto Knihkupec, 1881.

SCHELLE K. *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-1018-5.

Online knihy

JAREŠ A., JUDOVÁ A. *Analýza místních referend* [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, 2016 [cit. 27.2.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Anal%C3%BDz%C3%A1m%C3%ADstn%C3%ADch-referend-2014-Anal%C3%BDza-je-sou%C4%8D%C3%A1st%C3%ADprojektu-Rok-m%C3%ADstn%C3%ADch-referend.pdf>

JAREŠ A., JAREŠOVÁ A. *Místní referendum jako institut přímé demokracie a příklady dobré a špatné praxe v letech 2015 a 2016* [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, 2017 [cit. 27.2.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY, KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Práva občanů obce: obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 [cit. 7.2.2019]. ISBN: 978-80-904579-0-4. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Prava_obcanu.pdf

DIGITÁLNÍ KNIHOVNA DOKUMENTŮ VĚDECKÉ KNIHOVNY V OLOMOUCI. *Stadionovo obecní zřízení*. [online]. Olomouc: Vědecká knihovna v Olomouci, [cit. 2.2.2019]. Dostupné z: <http://eod.vkol.cz/618332/>

Články a sborníkové statě

GONSIOROVÁ B. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, 1, 320-323. ISSN 1805-9554.

HOFMANNOVÁ H. *Hodnocení postavení národnostních menšin v ČR z pohledu Rady Evropy*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2013, 1, 11-19. ISSN 0323-0619.

VEDRAL J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2006, 1, 1-46. ISSN 0231-6625.

VEDRAL J. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: Mlsna a kol. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.

ZÁŘECKÝ P. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*. Ministerstvo vnitra ČR. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 13-23, ISSN 0139-6005.

ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Problematika právního výkladu některých ustanovení zákona o obcích v advokátní praxi*. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2000, 4, 45-62. ISSN 1210-6348.

ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Zákon číslo 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) ve znění k 1.1.2003 - praktický komentář vybraných ustanovení*. Praha: AK Zwyrtek Hamplová, 2003.

ZWYRTEK HAMPLOVÁ J. *Osadní výbory - staronové občanské výbory? Omyl*. Praha: AK Zwyrtek Hamplová, 2011.

Internetové články

ANDRÁŠIK P. *Zastupitelstvo obce a kraje*. In. Frankbold.org [online]. Praha: Frank Bold, 8.3. 2019 [cit. 11.3. 2019]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/kategorie/obce-a-kraje/rada/zastupitelstvo-obce-a-kraje#C>

ANDRÁŠIK P. *Projednáni věci zastupitelstvem obce*. In. Frankbold.org [online]. Praha: Frank Bold, 8.3. 2019 [cit. 14.3. 2019]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/kategorie/obce-kraje/dotaz/projednani-veci-zastupitelstvem-obce>

BŘEŇ J. *Obce a nový občanský zákoník*. In. Obecniportal.cz [online]. Praha: Dashöfer Holding, Ltd. a Verlag Dashöfer, nakladatelství, spol. s r. o., 29.10. 2013 [cit. 1.2. 2019]. Dostupné z: https://www.obecniportal.cz/33/obce-a-novy-obcansky-zakonik-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EiQ__6ZOngpkiZ7OHtlnU2zK6C4sZ5XQtw/

FUREK A. *Jednání zastupitelstva obce – vybrané praktické problémy*. In. Moderniobec.cz [online]. Praha: Profi Press s.r.o., 4.7. 2013 [cit. 2.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/jednani-zastupitelstva-obce-vybrane-practicke-problemy/>

SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV. *Rukověť starosty: 4.5.3. Podněty*. In. Rokvobci.cz [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/rukovet-starosty/detail/51-podnety/>

SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV. *Místní referendum: příznak chybující samosprávy?*. In. Smscr.cz [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, 16.2. 2016 [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1043-mistni-referendum-pojistka-demokracie-nebo-priznak-chybuji?startbar=5>

SEITLOVÁ J. *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci: Sp. zn.: 166/2010/DIS/JŠK*. In. Ochrance.cz [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 8.12. 2010 [cit. 27.2. 2019]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporuceni-skolky-orig.pdf

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy*. In. Ochrance.cz [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, [cit. 27.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

Tiskové zprávy

SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV. *Účelové přihlašování se k trvalému pobytu musí skončit!*, tisková zpráva [online]. Praha: Sdružení místních samospráv, 5.10. 2018 [cit. 15.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/tiskove-zpravy/1752-2018-10-05>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Systém trvalého pobytu je neudržitelný*, tisková zpráva [online]. Praha: Veřejný ochránce práv, 17.4. 2008 [cit. 11.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/system-trvaleho-pobytu-je-neudrzitelny/>

Judikatura

Správní soudní dvůr:

Rozhodnutí správního soudního dvoru, č. 748 ze dne 9.5. 1878.

Rozhodnutí správního soudního dvoru, č. 1161 ze dne 19.5. 1883.

Krajský soud:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 102/2005-26 ze dne 31.5. 2005.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 164/2005-41 ze dne 29.5. 2006.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 145/2005-28 ze dne 30.5. 2006.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 36/2006-35 ze dne 31.5. 2006.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 105/2005-55 ze dne 21.6. 2006.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 220/2005-61 ze dne 21.6. 2006.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 Ca 196/2006-35 ze dne 3.5. 2007.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 116/2010-44 ze dne 16.11. 2010.

Usnesení Krajského soudu v Praze, sp. zn.: 44 A 62/2010-19 ze dne 30.7. 2010.

Usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn.: 57 A 49/2012-38 ze dne 31.7. 2012.

Rozsudek Krajského soudu v Praze, sp. zn.: 50 A 20/2012-81 ze dne 22.11. 2012.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 122/2012-47 ze dne 27.3. 2013.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 143/2012-29 ze dne 25.4. 2013.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 15 A 38/2013-31 ze dne 26.6. 2013

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 40 A 6/2014 ze dne 26.8. 2014.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn.: 40 A 8/2014 ze dne 11.9. 2014.

Usnesení Krajského soudu v Brně, sp. zn.: 64 A 6/2014-20 ze dne 19.9. 2014.

Nejvyšší správní soud:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 6 As 40/2004-62 ze dne 25.8. 2005.

Usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 4/2006-79 ze dne 3.1. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 5/2006-55 ze dne 8. 8. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 6/2006-76 ze dne 19.7. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps 7/2006-103 ze dne 5.9. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24.10. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 7 Azs 3/2008-64 ze dne 26.3. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 3 Aps1/2008-151 ze dne 30.4. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 8 Ao 1/2007-94 ze dne 26. 5. 2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 2/2012-43 ze dne 31.10. 2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 8 Aps 5/2012-47 ze dne 19.2. 2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 7 Ans 9/2013-33 ze dne 29.8. 2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 3/2014-41 ze dne 2.10. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: Ars 11/2014-42 ze dne 5.3. 2015.

Nejvyšší soud:

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn.: 30 Cdo 1047/2010 ze dne 21.9. 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn.: 28 Cdo 1203/2011 ze dne 7.12. 2011.

Ústavní soud:

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 331/02 ze dne 30.9. 2002.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 34/02 ze dne 5.2. 2003.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: I. ÚS 344/04 ze dne 15.12. 2004.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 223/04 ze dne 9.2. 2005.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: IV. ÚS 1403/09-1 ze dne 19.4. 2010.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 6/11-1 ze dne 4.5. 2011.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 59/10-1 ze dne 4.5. 2011.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: III. ÚS 995/09-1 ze dne 9.2. 2012.

Nález Ústavního soudu, sp. zn.: Pl. ÚS 38/11-2 ze dne 22.5. 2012.

Právní předpisy

Řád volení v obcích markrabství Moravského z 15. března 1864.

Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

Vládní nařízení č. 290/1922 Sb. z. a n., kterým se vydává jednací řád pro župní a okresní úřady.

Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava ČSR.

Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

Ústavního zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Smlouva o evropské unii.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Listina základních práv Evropské unie.

Směrnice Rady 94/80/ES z 19.12. 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.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako 66 součástí ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Kvalifikační práce

HALAČKOVÁ R. *Jednání zastupitelstva obce se zaměřením na jednací řád*. Brno, 2017, Diplomová práce. Právnická fakulta. Masarykova univerzita. Katedra správní vědy a správního práva.

JEDLIČKOVÁ T. *Místní referendum*. Praha, 2015, Diplomová práce. Právnická fakulta. Univerzita Karlova. Katedra správního práva a správní vědy.

RIGEL F. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Brno, 2007, Rigorózní práce. Právnická fakulta. Masarykova Univerzita. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva.

ŽÍŽALA M. *Ústavní vývoj Československa od roku 1920-1969*. Plzeň, 2013, Diplomová práce. Fakulta právnická. Západočeská univerzita v Plzni. Katedra českých právních dějin.

Metodické pokyny, stanoviska a dotazy Ministerstva vnitra ČR

HORNÍK J., DVOŘÁK M. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 19.2. 2019]. Dostupné z: [file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Methodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-02_web%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Methodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-02_web%20(2).pdf)

KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.11. 2009 [cit. 9.2. 2019]. Dostupné z:

file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Modr%C3%A1_%C4%8D._4_-_WEB%20(4).pdf

KANTORKOVÁ V. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC: Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 8.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Methodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-03_web%20(3).pdf

ODBOR VOLEB. *Trvalý pobyt kandidáta a následně zvoleného člena zastupitelstva obce v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, květen 2018 [cit. 22.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-k-volbam-obce-trvaly-pobyt-kandidata-a-nasledne-zvoleneho-clena-zastupitelstva-obce-v-souvislosti-s-volbami-do-zastupitelstev-obci.aspx>

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Methodick%C3%BD_n%C3%A1vod_pro_veden%C3%AD_elektronick%C3%A9_%C3%BA%C5%99edn%C3%AD_desky%20(3).pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Dotaz 4/II/06: Participace občanů obce na územní samosprávě, resp. práva občanů obce*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 21.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/dotaz-mvcr-4-ii-06.pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY, ODDĚLENÍ LEGISLATIVNĚ PRÁVNÍ. *Místní referendum: metodický postup pro obce*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 4.2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>

PROKOP P., JAROLÍM Z., KRÍŽAN A. *Metodická doporučení k činnosti ÚSC: Jednací řády zastupitelstev obcí*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1.10. 2009 [cit. 14.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Methodick%C3%A9_doporu%C4%8Den%C3%AD_Blue-01_web%20(3).pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.1/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-01_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.2/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-02_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.4/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-04_-_aktualizovano_k_01-01-2014.pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.5/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-05_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(4).pdf

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY. *Stanovisko č.6/2008: aktualizace 1.1. 2014*. In. Mvcr.cz [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, aktualizace 1.1. 2014 [cit. 24.2. 2019]. Dostupné z: file:///C:/Users/Patrik/Downloads/Stanovisko_ODK_c_2008-06_-_aktualizovano_k_01-01-2014%20(1).pdf

Důvodové zprávy

Sněmovní tisk 422/0, vládní návrh zákona o obcích (obecním zřízení), důvodová zpráva ze dne 15.11. 1999.

Sněmovní tisk 255/0, vládní návrh zákona o místním referendu a o změně některých zákonů, důvodová zpráva ze dne 12.3. 2003.

Sněmovní tisk 323/0, vládní návrh novely zákona o místním referendu, důvodová zpráva ze dne 12.9. 2007.

Resumé

This thesis deals with the rights of municipal citizens. The essence of the work are rights of a citizen at disposal towards township. Such rights are available to nearly everyone, using which one can affect the close surroundings where they live, work or study. The goal of this thesis is to describe and to analyse these rights, followed up by taking a closer look at the subject matter, as well as provide further details about institutions closely related to the subject.

The thesis is divided into five chapters. The first focuses on historical evolution of the rights of municipal citizens. This period begins in the year 1848, and ends with the current legislation with a small insight into international legislation resting in the European Charter of Local Self-Government. The second chapter deals with a citizen as a person in relation towards their township. It provides a brief outline of a citizen as a basic element of a township and compares a citizen with an inhabitant. The main essence of the work itself is covered in chapters three, four and five. The third chapter is dedicated to the active and passive suffrage and to the right to vote in a local referendum. The goal is to focus on problematic facts related to this topic. The fourth chapter relates to the right of a municipal citizen, to express oneself on a council meeting and to be able to obtain information about the township, whose essence is especially the way to apply this right, and related problematics. Last chapter, the fifth, focuses on the citizen's right to discuss certain matters on independent competence of the municipality, possibilities to submit proposals, comments, and initiatives, keeping main focus on the ways and courses of applications of those rights with followup comparison.