

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Kooperace obce a občanské společnosti

(se zaměřením na město Plzeň)

Předkládá: Michaela Dočekalová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Michaela DOČEKALOVÁ**
Osobní číslo: **R08M0051P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Kooperace obce a občanské společnosti (se zaměřením na město Plzeň)**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :


1. Úvod
2. Státní správa a samospráva
3. Obec a její charakteristika
4. Přímá demokracie v obci
5. Možnosti participace občanů
6. Občanská participace ve městě Plzeň
7. Závěr

Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: cca 60 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam


Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: 31. března 2012

Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2013


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan




JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 6. září 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Kooperace obce a občanské společnosti (se zaměřením na město Plzeň)“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

27.3.2013

.....

Michaela Dočekalová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc. za cenné rady a připomínky při vedení diplomové práce.

Obsah

1	Úvod.....	8
2	Státní správa a samospráva	10
2.1	Veřejná správa	10
2.2	Státní správa.....	11
2.3	Samospráva.....	14
2.3.1	Místní správa	16
3	Obec a její charakteristika.....	19
3.1	Osídlování území	19
3.2	Postavení obce z pohledu právního	20
3.3	Samostatná a přenesená působnost.....	23
3.3.1	Samostatná působnost	23
3.3.2	Přenesená působnost.....	25
3.4	Orgány obce.....	25
3.4.1	Zastupitelstvo obce.....	25
3.4.2	Rada obce	28
3.4.3	Starosta	29
3.4.4	Místostarosta	29
3.4.5	Obecní úřad	30
3.4.6	Výbory.....	31
3.4.7	Komise.....	32
3.5	Principy dobré veřejné správy	33
3.6	Veřejné služby obce.....	34
3.7	Místní Agenda 21	36
3.8	Komunikace s občany.....	38
3.8.1	Informování	39
3.8.2	Připomínky	40
3.8.3	Konzultace.....	41
3.8.4	Partnerství.....	41
4	Přímá demokracie v obci.....	44
4.1	Aarhuská úmluva	44
4.1.1	Právo na informace o životním prostředí	45
4.1.2	Účast veřejnosti na rozhodování	45
4.1.3	Přístup k právní ochraně.....	46
4.1.4	Aarhuská úmluva a Česká republika	46
4.2	Občané obce.....	47
4.3	Přímá demokracie	48
5	Možnosti participace občanů	50
5.1	Volby do obecních zastupitelstev	50
5.1.1	Aktivní a pasivní volební právo	51
5.1.2	Účast ve volbách	53
5.2	Místní referendum	54

5.2.1	Konání a náležitosti	55
5.2.2	Hlasování v místním referendu	58
5.3	Veřejná shromáždění	60
5.3.1	Pravidla shromáždění.....	61
5.3.2	Shromáždění bez oznámení.....	63
5.4	Občanská sdružení	63
5.4.1	Nestátní neziskový sektor.....	64
5.4.2	Další právní formy neziskových organizací	65
5.5	Petice a stížnosti	66
5.5.1	Pravidla petiční akce	67
5.5.2	Stížnosti a podněty	69
6	Občanská participace ve městě Plzeň	71
6.1	Statutární město	71
6.2	Město Plzeň	72
6.2.1	Orgány města.....	73
6.2.2	Organizace města	75
6.3	Projekty města Plzně.....	77
6.3.1	Evropské hlavní město kultury.....	77
6.3.2	Město a sociální služby	79
6.3.3	Bezpečné město	79
6.4	Místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST	80
7	Závěr	86
8	Resume.....	86
9	Přehled pramenů	88
10	Přílohy.....	99

1 Úvod

Komunikace obce s veřejností je důležitým aspektem k jejímu dobrému fungování a rozvoji. Občané obce tvoří jeden ze tří základních pilířů, na kterých je postavena obec. Mohou volit do zastupitelstva obce ty osoby, kterým věří a kterým vkládají do rukou moc s nadějí, že bude volený zastupitel hájit hodnoty a zájmy jimi preferované. Volební strany oslovují občany obce především volební kampaní a právě volební kampaň má velký vliv na to, koho si občané zvolí do zastupitelstva obce. Po zvolení by však neměl zastupitel zůstat pasivní, co se týká komunikace s občany a i nadále by s nimi měl spolupracovat a umožnit jim participovat se na rozhodování záležitostí, které budou určitým způsobem zasahovat do života občanů.

O tom, jak by měla obec spolupracovat s občany, jsem se rozhodla napsat proto, že si myslím, že mnoho občanů ani netuší, jakým způsobem se mohou účastnit na rozhodování určitých záležitostí a někteří ani neví, že vůbec mohou. Dalším signálem pro volbu tohoto tématu byla také již mnou zpracovaná bakalářská práce na téma „Občanská participace na správě a rozvoji obce“, na kterou se budu snažit navázat.

Tato práce tedy může být určena pro širokou veřejnost, pro občany obcí, kteří se rozhodli zapojovat se do aktivit obce nebo pro ty, kteří se již zapojují a chtějí rozšířit své znalosti. Práce může být také přínosem pro zastupitele obce nebo pro občany, kteří by chtěli kandidovat do zastupitelstva obce a chtějí se dozvědět více o problematice spolupráce s občany.

Cílem mé práce je popsat, jakým způsobem by měla obec s občany komunikovat, jak je zapojovat do plánů a aktivit. V případě, že se tak neděje, je mým záměrem přiblížit, jakými způsoby se mohou občané bránit a ovlivnit rozhodované nebo již rozhodnuté.

Diplomová práce je rozdělena do 5 kapitol. Úvod práce je pojat obecným způsobem, ve kterém definuji veřejnou správu a popisuji rozdíl mezi státní správou a samosprávou, na které je postaveno fungování obce.

Ve druhé kapitole se zaměřuji na obec, její definici a na rozdíl mezi rozhodování v samostatné a přenesené působnosti. V podkapitolách jsou dále uvedeny orgány obce, jejich pravomoci a jakým způsobem mohou komunikovat s občany obce, zda se veřejnost může účastnit a zasahovat do jednání orgánů. V této

kapitole se také zmiňují o místní Agendě 21, která je programem snažícím se uplatnit principy udržitelného rozvoje a na občanské participaci je závislá. Závěr kapitoly tvoří podkapitola komunikace s občany, ve které se snažím předeslat, že i před konečným rozhodnutím lze občany informovat o plánech obce nebo s občany dokonce spolupracovat na řešení a vyslyšet jejich názory.

Následující kapitolu se věnuji především občanům obce, popisují, kdo jimi může být a jaká mají práva. Zmiňuji se také o dokumentu Evropské hospodářské komise OSN Aarhuské úmluvě, která byla ratifikována Českou republikou v roce 2004 a zakotvuje právo občanů participovat se na rozhodování obce především v otázkách životního prostředí.

V další kapitole popisují, jakými způsoby se mohou občané participovat na rozhodování obce. Mezi možnostmi jsem zahrнула volby do obecních zastupitelstev, místní referendum, veřejná shromáždění, sdružování občanů a petice a stížnosti. V podkapitolách uvádím, která zákonná ustanovení upravují po právní stránce uvedené možnosti participace.

Poslední kapitola je zaměřena na Plzeň. V této kapitole je mým záměrem poukázat na to, jakým způsobem funguje aplikace teorie, o které píší v předešlých kapitolách, v praxi. Vybrala jsem si statutární město Plzeň, které bylo zvoleno Evropským hlavním městem kultury a v lednu 2013 se v něm odehrálo místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST. Místní referendum tvoří poslední část mé práce a v této podkapitole popisují, jakým způsobem referendum probíhalo a čeho se touto aplikací přímé demokracie v praxi dosáhlo.

Při zpracování diplomové práce jsem čerpala především z monografií, internetových zdrojů, z legislativních ustanovení České republiky. Dále jsem čerpala z mé bakalářské práce „Občanská participace na správě a rozvoji obce“, kterou jsem se rozhodla rozšířit a navázat na ni. Vybrané části z bakalářské práce jsem použila v první řadě v kapitole Možnosti participace občanů a zčásti v kapitole Obec a její charakteristika a Přímá demokracie v obci. Podklady pro rozborové části jsem získala především z internetových stránek.

2 Státní správa a samospráva

2.1 Veřejná správa

Veřejná správa je nepochybně jedním z důležitých pojmů, které můžeme podřadit pod pojem správní právo. Za veřejnou správu lze označit správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek. Je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci.¹

„Zatímco veřejnou správou v materiálním smyslu je označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.“²

Při aplikaci uvedeného tvrzení na obec jako samosprávnou jednotku, vykonává správu ve formálním smyslu starosta, zastupitelstvo, osoby, které vykonávají úkony správní povahy a další. Pod správou v materiálním smyslu v obci si můžeme představit právě souhrn činností a poskytování veřejných služeb jako je schvalování obecně závazných vyhlášek, nařízení obce, ale i dalších úkonů, které souvisejí právě s participací občanů. Příkladem může být schvalování referenda, povolování veřejných shromáždění, úkony spojené s volbami do zastupitelstva obce a podobně.

„Pro veřejnou správu je charakteristické v obecné rovině to, co je vlastní „moci“ jako takové. Moc je schopnost vnutit jinému určitý způsob chování a je-li tento způsob chování porušen, požadované chování vynutit a případně porušitele potrestat. Každý jednotlivec, eventuálně společenství disponuje určitou mocí. Konkrétně veřejnou mocí disponují tzv. subjekty veřejné moci, uskutečňují ji ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení. Prostřednictvím veřejné moci se tedy zabezpečuje žádoucí stav vztahů ve společnosti.“³

¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 48

² POMAHÁČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*, 2011, s. 123

³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 48

Veřejná moc se dělí na moc státní a zbývající veřejnou moc. Státní mocí se rozumí veřejná moc, kterou disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, který se označuje jako státní mechanismus. Zbývající veřejná moc je svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Zpravidla se jedná zejména o subjekty územní samosprávy. Je od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, projevuje se jako decentralizovaná státní moc, jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.⁴ Veřejná moc může velmi podstatně ovlivnit život občanů, a tak se na činnost subjektů veřejné správy odlišně ve srovnání s ostatními fyzickými či právnickými osobami, jež mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Hovoříme tak o principu omezené subjektivity, kdy lze veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Subjekty veřejné moci tak smí vykonávat pouze to, k čemu jsou zákonem zmocněny a každá jiná činnost, která není zmíněna zákonem, je nezákonná.⁵

Veřejná správa je institutem veřejnoprávním a musíme ji odlišovat od správy soukromé. Veřejná správa spravuje veřejné záležitosti a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Naproti tomu soukromá správa je správou soukromých záležitostí, kterou vykonávají soukromé osoby a sledují přitom vlastní cíl a řídí se vlastní vůlí. O veřejný zájem jde především v tom případě, kdy nositeli tohoto zájmu jsou blíže neurčené okruhy či společenství osob neboli tzv. veřejnost. Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci.⁶

2.2 Státní správa

Státní správa je správou, která je uskutečňována státem a je nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je jádrem veřejné správy a svým charakterem je zvláštním druhem společenského řízení uskutečňovaného státem. Jednou z forem činnosti státu je právě státní správa, jejímž posláním je realizace výkonu moci státu. Svou povahou

⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 48-49

⁵ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 12

⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 52-55

je organizující a mocensko-ochrannou činností státu a spojuje v sobě jednak prvky řízení a jednak prvky regulace.⁷

Řídící prvky – V činnosti státní správy souvisejí řídící prvky zejména s její organizující povahou a projevují se v cílovém zaměření. Řízením ovlivňuje, zajišťuje dosažení zamýšleného nenáhodného stavu v souladu s vytýčeným cílem. Řízení lze označit za proces dosahování nově stanovených cílů či proces cílené aktivizace chování. Státní správa se tak může projevovat jako řízení v případě, že smyslem její činnosti jsou nově dosahované stavy. Cíle jsou odvozovány od zákonů, ale mohou být vyvozovány rovněž z aktů příslušných správních orgánů na nižších stupních hierarchie cílů činnosti státní správy.⁸

Regulační prvky – „Regulační prvky v činnosti státní správy souvisejí s jejím mocensko-ochranným působením.“⁹ Regulaci je možno označit za proces cílené stabilizace chování, přičemž státní správa tak udržuje žádoucí stav v určitých mezích nebo obnovuje předchozí stav, který byl nežádoucím chováním narušen.¹⁰

Státní správa je především činností státu povoláná k realizaci jeho výkonné moci a jako taková je zároveň činností podzákonnou a nařizovací.

Výkonný charakter státní správy spočívá především v tom, že plněním svých úkolů výkonnou moc provádí a zabezpečuje. Výkonná činnost tak zahrnuje činnost prováděcí, protože podstatou poslání státní správy je provádění zákonů. Státní správa však nevykonává pouze prováděcí činnost, ale i činnost iniciačního a tvůrčího charakteru, neboť státní správa se rovněž významnou měrou podílí na tvorbě státní politiky, jakož i na tvorbě samotných zákonů.¹¹

Podzákonný charakter činnosti státní správy je v podstatě projevem principu vázanosti správy zákony. Obsah zákonů státní správa nejen provádí, ale také je povinna se jejich obsahem řídit. Nemluvíme však pouze o zákonech, nýbrž i o obecně závazných právních předpisech vydaných na základě zákona.

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 59

⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 59

⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 59

¹⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 59-60

¹¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 60

Nařizovací oprávnění správních orgánů v sobě zahrnuje oprávnění vydávat správní akty, přičemž pojem nařizovací činnost je především výrazem vztahu subjektů státní správy vůči jejím objektům. „*Nařizovací charakter státní správy vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána, a projevuje se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty. Platí to jak pro působení státní správy navenek, tak i pro její působení uvnitř organizačního systému státní správy.*“¹²

Je však nutno podotknout, že činnost orgánů státní správy nemusí mít vždy podobu striktního „nařízení“. Ve státní správě se vedle metod a právních forem, pro něž je charakteristické „nařizování“, využívají i jiné prostředky působení. Orgány státní správy si ale i tak zachovávají postavení mocenských subjektů.¹³

Činností orgánů státní správy a plněním jejich úkolů dochází k realizaci vztahů státní správy. Vznikají tak vztahy uvnitř státní správy nebo mezi subjekty státní správy a jejími objekty, které stojí vně tohoto uceleného systému. Činnost tak můžeme rozlišit na vnitřní činnost státní správy a vnější.

Vnitřní činnost není činností hlavní, nýbrž má zajistit žádoucí a reálné fungování vlastního systému orgánů státní správy. Naopak činností vnější je činnost, kterou se realizuje vlastní poslání státní správy. Adresáty jsou v tomto případě jednak občané jako fyzické osoby, ale i nejrůznější právnické osoby, vůči nimž státní správa směřuje a je vykonávána.

Státní správa je vykonávána státem, respektive jednotlivými příslušnými orgány státní správy a správa jimi vykonávána není realizována jen jménem státu, ale také v jeho zájmu. Stát jako subjekt státní správy tak vykonává státní správu ve vztahu k objektům, které jsou nuceni se tomuto působení podřídit. Objekt není součástí státní správy a má svébytné, na státní správě nezávislé, postavení.¹⁴

Do systému státní správy spadají rovněž města a obce při výkonu přenesené působnosti. Na základě dekoncentrace může přenést stát některé pravomoci na města a obce především z toho důvodu, že jsou při výkonu státní správy orgány územního samosprávného celku blíže občanům.¹⁵

¹² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 61

¹³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 61

¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 63

¹⁵ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 13

2.3 Samospráva

„Starší střeoevropské publicistické teorie hlásaly, že originárním nositelem veřejné správy je stát a samospráva byla delegovanou státní správou. V současné době je spíše než odvozenost samosprávy od státu zdůrazňováno právo na samosprávu.“¹⁶ Samosprávu řadíme pod veřejnou správu a je uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Tyto subjekty jsou označovány jako veřejnoprávní korporace. „Samospráva je odvozována od autonomního postavení veřejnoprávních korporací, a rovněž i ona je svébytným druhem společenského zřízení.“¹⁷

Samospráva nemůže být ztotožňována se státní správou především proto, že samospráva ovlivňuje společenský život a výkonně působí prostředky nestátního charakteru. Naopak i samospráva se souběžně se státní správou spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí. Je v podstatě založena na partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jako subjektů samosprávy. Pod pojmem samospráva je třeba rozumět výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými veřejnoprávními subjekty. „Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. V tomto smyslu je samospráva částí správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru.“¹⁸

Samospráva se od státní správy liší také metodami a formami působení na spravované objekty. Samospráva působí prostředky, které nemají státně mocenskou povahu. Na druhé straně má však samospráva se státní správou některé obdobné rysy. Můžeme tak říci, že samospráva stojí mezi státní správou a soukromou správou, protože v některých rysech se přibližuje státní správě a v některých soukromé správě. Jde o správu vlastních záležitostí, ale tyto záležitosti jsou záležitostmi veřejnosprávního charakteru.¹⁹

V souvislosti se samosprávou bývá rozlišován tzv. politický pojem samosprávy a tzv. právní pojem samosprávy. Politickým pojmem samosprávy se rozumí podstata samosprávy jako formy realizace veřejné správy občany. Právní pojem samosprávy vyjadřuje, že samosprávu vykonává od státu odlišný právně

¹⁶ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*, 2011, s. 123

¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 64

¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 64-65

¹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 65

aprobovaný veřejnoprávní subjekt v postavení veřejnoprávní korporace. Samospráva jak tak formou činnosti právně aprobovaných samosprávných subjektů veřejných záležitostí a jejím posláním je realizace vlastní samosprávné moci. „*Ta v sobě zahrnuje:*

- *prvotní mocenskou pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby*
- *výkonnou samosprávnou pravomoc, která slouží k samosprávnému výkonu obsahu vlastních mocenských aktů nebo k samosprávnému výkonu obsahu zákonů státu v daných podmínkách působení samosprávných subjektů.*“²⁰

Obdobně jako státní správa je i samospráva organizující a mocensko-ochrannou činností s prvky řízení a regulace. Řídící prvky jsou zde v jistém smyslu zastoupeny ještě šířeji než ve státní správě. Samospráva nepředstavuje jen výkon, ale také tvorbu samosprávné moci v mezích platného práva. Tím si ve značném rozsahu také sama stanovuje svoje cíle, k jejichž dosažení pak následně svým výkonem směřuje. Její řídicí působení také zajišťuje přímý samosprávný výkon příslušných ustanovení zákonů.²¹

Co se týká prvků regulace, jsou zde zastoupeny v podstatě analogicky jako u státní správy, protože smyslem samosprávy je taktéž udržení nebo obnovení žádoucího stavu ale v podmínkách realizace samosprávných pravomocí. Vzhledem k povaze samosprávy se však prvky řízení a regulace projevují jako samořízení a samoregulace.

U samosprávy můžeme vysledovat v jejím specificky výkonném pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby vlastní samosprávné moci i specifické rysy této činnosti jako činnosti podzákonné a nařizovací. „*I samospráva se ve své činnosti řídí zákony, vlastními mocenskými akty a vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění.*“²²

Při výkonu samosprávy do jisté míry ztrácí na významu při realizaci vztahů v rámci daných samosprávných korporací rozlišování postavení na subjekt a objekt. Podstatou samosprávné korporace je samostatně rozhodovat o vlastních otázkách a

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 65-66

²¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 66

²² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 67

spravovat vlastní záležitosti podle svých potřeb a ze své vůle řídit se přitom pouze zákony. Samospráva tak spravuje sama sebe a objekt tak do značné míry splývá s jejím subjektem. Není však reálně možné, aby o všech otázkách rozhodovaly a veškeré úkoly vykonávaly samosprávné korporace jako celek. Proto jsou jako jejich představitelé zřizovány příslušené samosprávné orgány, které zabezpečují výkon samosprávy v určitých vztazích.²³

Dále je také možné stejně jako u státní správy, tak u samosprávy lišit vztahy vnitřní a vztahy vnější, kdy vztahy vnitřní představují vztahy mezi jednotlivými orgány dané samosprávné korporace a vztahy vnější představují vztahy mezi orgány samosprávy a členy takového samosprávného společenství. Mezi vztahy vnější můžeme také zařadit vztahy, kdy samosprávné působení veřejnoprávní korporace směřuje k subjektům, které stojí mimo předmětnou veřejnoprávní korporaci.

„V samosprávných vztazích platí, že samosprávné orgány v nich vystupují nikoliv jménem státu a u jeho vůle, nýbrž jménem daného samosprávného společenství, z jeho vůle a v jeho zájmu.“²⁴ Objektem nemůže být nikdo, kdo by územně, osobně nebo věcně stál mimo okruh působnosti příslušné samosprávné korporace. Okruh adresátu je tak dán hranicemi její působnosti. Samosprávné vztahy tedy směřují vždy dovnitř hranic působnosti samosprávného společenství.

V případě zájmové samosprávy jsou výše uvedené rysy v zásadě shodné. Rozdíl spatřujeme v organizačním pojetí, kdy organizační uspořádání územní samosprávy je vázáno na územní členění státu a na strukturu územní samosprávy uplatňovanou v jeho rámci, zatímco organizační uspořádání zájmové samosprávy je koncipováno v podstatě rezortně. *„S tím souvisejí i obsahové rozdíly věcné náplně samosprávy, pro niž je příznačné, že u územní samosprávy se projevuje její všeobecné zaměření, zatímco u samosprávy zájmové její úzce pojaté speciální zaměření.“²⁵*

2.3.1 Místní správa

Územní samospráva je vykonávána veřejnoprávní korporací na určitém území a toto území také spravuje. *„Tradičním základním stupněm územní samosprávy je*

²³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 67

²⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 67-68

²⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 68

obec. ²⁶ Pro samosprávu je charakteristické kolegiální řízení, laické složení hlavních orgánů a princip volby hlavních orgánů. Je to zvláštní druh správy, při níž se spravovaní spravují sami a ne úředníky jmenovanými státem, jak je tomu u státní správy.²⁷

Jak již bylo řečeno výše, správa veřejných záležitostí není úkolem jen orgánů státu, ale také samosprávy. To platí typicky pro místní nebo jiné územní úrovně veřejné správy. Výkon veřejné správy je tak strukturován v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu.²⁸

Právo na samosprávu můžeme zařadit pod jedno z nejzákladnějších práv, které Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb. a 71/2012 Sb. (dale jen Ústava) zakotvuje ve svém článku 8, když zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. V hlavě VII. Ústavy je obsažena základní úprava územní samosprávy. Obce jsou v článku 99 Ústavy definovány jako základní územně samosprávné celky a zároveň společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Dle článku 101 odst.3 Ústavy jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Samospráva byla již od starověku předmětem zájmu filosofů. „*Současná moderní samospráva má svoje historické kořeny v samosprávě středověkých měst a středověkém cechovním zřízení, přičemž k jejímu kvalifikovanějšímu postizení a vyjádření, a to zejména pokud jde o samosprávu územní, došlo v období tzv. liberálního právního státu.*“²⁹

Základy tradice územní samosprávy na našem území můžeme spatřovat ve Stadionově ústavě z března roku 1849 a následně v prozatímním obecním zřízení, zákonu č. 170/1849 ř.z. Rozlišovaly se obce místní a obce vyššího druhu, a to okresní a krajské. Tato samospráva se na našem území uplatňovala i po vzniku samostatného Československa až do r. 1945. Postupně začala být nahrazována národními výbory, které vystupovaly výlučně jako orgány státní moci a

²⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, 2007, s. 20

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, 2007, s. 21-22

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 10

²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 26

státní správy. Národní výbory vyvíjely svoji činnost až do roku 1990 a až poté došlo k faktickému obnovení postavení obcí na samosprávných principech.³⁰

Pro další vývoj územní samosprávy byly charakteristické reformy a v posledním období se hovoří o modernizaci územní veřejné správy.³¹ Předchozí organizace územní státní správy byla zrušena a nahrazena nově koncipovanou organizační soustavou s tradičními územně správními subjekty. Od počátku 90.let 20.století tak Česká republika prošla demokratickou transformací, reformou organizace územní veřejné správy a modernizací dále prochází.

Územní samospráva je ovlivněna také tzv. evropeizací. Nesouvisí pouze s členstvím v Evropské unii, ale její původ je především v působení Rady Evropy a jejích orgánů. Klíčovým dokumentem je Evropská charta místní samosprávy, která vstoupila v platnost 1.9.1988 a v České republice začala platit 1.9.1999. „*Její význam a poslání jsou zřejmé již z její preambule, kde se mimo jiné uvádí: Místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení, právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy.*“³²

Reforma místní veřejné správy je chápána nejen jako změny a opatření v místní či územní samosprávě, ale taktéž i jako souhrn změn a opatření v místní či územní státní správě. Územní členění a správní struktura jsou vždy výrazem průniku potřeb zabezpečení a konkrétní organizace místní či územní samosprávy a místní či územní státní správy. Je však třeba poukázat na to, že změny nemusí probíhat současně jak v územní samosprávě, tak v územní státní správě. Koncipování územní samosprávy totiž vychází ze zcela jiných potřeb a je ovládáno jinými kritérii než koncipování územní státní správy. Územní samosprávu je třeba koncipovat tak, aby vyjadřovala lokální potřeby a zájmy a na ně je třeba nazírat směrem zdola nahoru neboli vertikálně vzestupně. Naopak územní státní správu je třeba koncipovat s ohledem na potřeby jejího výkonu ze strany státu, tedy shora dolů neboli vertikálně sestupně.³³

³⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 27

³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 27

³² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 29

³³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., 2007, s. 34

3 Obec a její charakteristika

3.1 Osídlování území

Obec není jen jednotkou právní, ale také jednotkou sociologickou. Je chápána i jako společenství osob určitého území. Ze sociologického hlediska na rozsah osobního a územního základu obce působí množství faktorů, mezi něž můžeme zařadit například psychický vztah obyvatel k určitému území.³⁴

Ze sociologického pohledu můžeme obec charakterizovat jako síť navzájem propojených vazeb. V systému osídlení má nejvýznamnější roli faktor přírodní a demografický, historické souvislosti a ekonomika. Pod termínem osídlení lze rovněž chápat nebo zahrnout výsledky aktivity člověka v daném území, které tak napomohly formování osídlení celé České republiky. Současný stav osídlení charakterizuje hustá síť sídel různé velikosti, kde důležitou roli sehrává i administrativní uspořádání území.³⁵

Sídlo, jako základní jednotka území, představuje každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány. „V sídlech se koncentruje obyvatelstvo, vykonává v nich ekonomickou i další činnost, a jsou proto místy reprodukce života společnosti. Vyznačují se velkou druhovou, velikostní i funkční rozmanitostí. Současná podoba sídel je výsledkem dlouhého historického vývoje, v jehož průběhu se na jejich utváření uplatnily nejrůznější vlivy, které se měnily v závislosti na stupni socioekonomického rozvoje společnosti.“³⁶

Na podobu sídel má vliv značná řada faktorů. Mezi ně můžeme zařadit nejen vliv přírodního prostředí, ale také především socioekonomické podmínky, například stav a struktura výroby, služeb, dopravy, obyvatelstva, technická a kulturní vyspělost obyvatelstva, stupeň organizace společnosti, a vliv administrativního a politického uspořádání. Při vzniku sídel v raných etapách se nejčastěji uplatňoval faktor přírodní.

³⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část.*, 2009, s. 143

³⁵ WOKOUN, R., MATES, P., KADEŘÁBKOVÁ, J. et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy.* 2011, s. 21

³⁶ WOKOUN, R., MATES, P., KADEŘÁBKOVÁ, J. et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy.* 2011, s. 29

Ovšem s rostoucí ekonomickou a technickou vyspělostí obyvatelstva se spíše začal prosazovat faktor ekonomický a společenský.³⁷

3.2 Postavení obce z pohledu právního

„*Základem svobodného státu je svobodná obec*“. Takto zněla zásada, která se objevila již v prozatímním obecním zákonu ze dne 17.března 1849, který byl prvním obecním zřízením. Zákon rozlišoval obce místní, okresní a krajské, platnost však nabyla jen ustanovení o obcích místních. Členění působnosti místních obcí na tzv. přirozenou a přenesenou položilo základ dělení působnosti obcí i pro následující právní úpravy.³⁸

V současné době jsou základy územní samosprávy zakotveny v Ústavě v hlavě sedmé. Za zákonnou úpravu právního ustanovení obcí lze jmenovat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění změn provedených zákonem č. 273/2001 Sb., zákonem č. 320/2001 Sb., zákonem č. 450/2001 Sb., zákonem č. 311/2002 Sb., zákonem č. 313/2002 Sb., a dalších změn provedených zákonem č. 59/2003 Sb., zákonem č. 22/2004 Sb., zákonem č. 216/2004 Sb., zákonem č. 257/2004 Sb., zákonem č. 421/2004 Sb., zákonem č. 626/2004 Sb., zákonem č. 501/2004 Sb., zákonem č. 413/2005 Sb., zákonem č. 61/2006 Sb., zákonem č. 245/2006 Sb., zákonem č. 234/2006 Sb., zákonem č. 186/2006 Sb., zákonem č. 169/2008 Sb., zákonem č. 298/2008 Sb., zákonem č. 261/2007 Sb., zákonem č. 305/2008 Sb., zákonem č. 477/2008 Sb., zákonem č. 326/2009 Sb., zákonem č. 227/2009 Sb., zákonem č. 424/2010 Sb., zákonem č. 281/2009 Sb., zákonem č. 347/2010 Sb., zákonem č. 246/2011 Sb., zákonem č. 364/2011 Sb., zákonem č. 72/2012 Sb., zákonem č. 142/2012 Sb. a zákonem č. 239/2012 Sb. (dále jen zákon o obcích). Zákon o obcích v §1 stanoví, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obce jsou upraveny také celou řadou zvláštních zákonů.

Obce můžeme charakterizovat jako územní samosprávné celky, které jsou vždy součástí vyššího samosprávného celku, tedy kraje. Z článku 100 Ústavy vyplývá, že jde o územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu.

³⁷ WOKOUN, R., MATES, P., KADEŘÁBKOVÁ, J. et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. 2011, s. 29

³⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*, 2009, s. 136

Ústava tak vymezuje obec jako celek, který je tvořen třemi pilíři: územím, občany a samosprávou.

Území obce – Podle zákona o obcích tvoří obec územní celek, který je vymezen hranicí. „Každá část území České republiky je součástí území obce, pokud zákon nestanoví jinak“. Výjimku tvoří vojenské újezdy.³⁹ Území obcí musí respektovat režim katastrálních území. Z toho vyplývá, že území každé obce musí být tvořeno jedním nebo několika souvisejícími katastrálními územími.⁴⁰ Obec může vzniknout v případě, že se sloučí s jinou obcí na základě dohody nebo se oddělí od obce. Je tak nutné vyhlásit volby do jejího zastupitelstva. V případě oddělení části obce musí předcházet místní referendum a musí být splněny podmínky, že nově vzniklá obec má samostatné katastrální území, tvoří souvislý územní celek a má minimálně 1000 občanů.⁴¹

Občané obce – Občanem obce je každá fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Občané obce, mají širokosáhlá práva v případě, že již dosáhli věku 18 let. Mezi ně patří především právo volit a být volen do zastupitelstva obce, právo hlasovat v místním referendu, právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva obce, právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, právo nahlížet do rozpočtu obce a do jejího závěrečného účtu a mnoho dalších. Právo volit, být volen a právo hlasovat v místním referendu přísluší taktéž fyzickým osobám starším 18 let, která mají na území obce nemovitost. Dále může práva nabýt rovněž cizí státní občan starší 18 let za předpokladu, že je v obci hlášen k trvalému pobytu. To umožňuje mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Od 1. května 2004 tak mají právo volit a být voleni do zastupitelstva obce za stejných podmínek jako občané České republiky i občané jiných členských států EU. Občané obce tak mají postavení, které jim zaručuje možnost vlastním přístupem realizovat jedno

³⁹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14

⁴⁰ PRŮCHA, Petr. Místní správa, 2011, s. 57

⁴¹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14

z jejich nejzákladnějších práv, a to právo na samosprávu.⁴² Občanům obce náleží i další práva, která rozvedu v následujících kapitolách.

Obec je veřejnoprávní korporací, tedy právnická osoba, která je tvořena více osobami a z pohledu práva má status osoby samostatné. Má právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům. V právních vztazích tak vystupuje vlastním jménem. Obec vlastní majetek a hospodaří s ním podle vlastního rozpočtu.⁴³ Ústavněprávním východiskem je pro to čl. 101 odst.3 Ústavy, které uvedené oprávnění obcím zakládá. „*Jedná se o tzv. ekonomický základ samosprávy obcí, v jehož rámci obce hospodaří samostatně, a to za podmínek, které stanoví příslušná právní úprava.*“⁴⁴

Obec jako veřejnoprávní korporace je založena na členském principu a členové se podílí na její činnosti. Zvláštností veřejnoprávních korporací je jejich, v souladu se stanoveným účelem plnění jen určitých veřejnoprávních funkcí, omezená subjektivita. Ta je jim vždy podle příslušného zákona přiznána jen v tom rozsahu, v jakém je pro dané funkce potřeba.⁴⁵

Ze zákona jsou dále obce povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a současně jsou povinny při plnění úkolů chránit veřejný zájem. Tímto je naplněna vlastní podstata samosprávného poslání obcí jako veřejnoprávních korporací. S tímto souvisí i další ustanovení zákona o obcích, i četná oprávnění obcí, vyplývající ze zvláštních zákonů. Dle zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejich občanů. Zároveň mají obce povinnost při plnění úkolů chránit veřejný zájem. Při výkonu samostatné i přenesené působnosti, je obec svým postavením a posláním předurčena k tomu, aby realizovala a zároveň chránila veřejný zájem.⁴⁶

Obce rozlišujeme na „obce“, „městyse“ a „města“ neboli také na obce „městského charakteru“ a obce „neměstského charakteru“. Z měst poté zákon o obcích také vyčleňuje města se zvláštním postavením neboli statutární města.⁴⁷ Právě jedním ze statutárních měst je Plzeň.

⁴² Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14

⁴³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*, 2009, s. 142

⁴⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 58

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*, 2009, s. 142

⁴⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 59

⁴⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 60

Pojem městys na rozdíl od pojmu města a statutárního města se do právní úpravy vrátil teprve nedávno, a to zákonem č. 234/2006 Sb., kterým se změnil zákon o obcích. „*Od účinnosti tohoto zákona se obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, může stát městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem.*“⁴⁸ Obec, která dříve městysem nebyla, se podobně jak bylo výše uvedeno, může stát městysem. Podle právní úpravy se tak stane v případě, že tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

Co se týká měst, podle zákona o obcích jsou za města považována všechny obce, které byly městem k datu nabytí jeho účinnosti. Taktéž mohou užívat název město ty obce, které měly právo ho užívat před 17. květnem 1954. Musí zároveň požádat předsedu Poslanecké sněmovny, který tak stanoví a určí den, kterým se obec stává městem. Obce a případně i městysy také mohou získat postavení měst za podmínek, které jsou stanoveny zákonem. První z podmínek je návrh, který vzešel z rozhodnutí rady obce či městyse, pokud si toto právo nevyhradí zastupitelstvo obce, další podmínkou je minimální počet obyvatel v dané obci, který je stanoven na 3000 obyvatel. Obec nebo městys poté získává postavení města, které je neměnné, i kdyby počet obyvatel klesl pod hranici 3000 obyvatel.⁴⁹

3.3 Samostatná a přenesená působnost

3.3.1 Samostatná působnost

Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou. Obec jako územní samosprávný celek může být omezován jen v případech stanovených zákonem. Do jeho činnosti může stát zasahovat jen v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem v něm stanoveným.⁵⁰ V případě nezákonného zásahu státu do samosprávy obce, má obec právo bránit se pomocí ústavní stížnosti.

Při výkonu samosprávy není obec podřízena žádnému jinému orgánu. Při výkonu veřejné správy vystupuje obec jako vykonavatel vůči fyzickým a

⁴⁸ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 60

⁴⁹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 61

⁵⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (čl. 101, odst. 4)

právníkům osobám. Jednostranně ukládá povinnosti, příkazy, zákazy a je oprávněna jejich plnění vynucovat sankcemi. „K tomu je obec obdařena různými nástroji od obecně závazných vyhlášek obce až po různá správní rozhodnutí, přičemž jejich nedodržování je sankcionováno.“⁵¹

Obec jako právnická osoba s vlastní subjektivitou může také vstupovat do soukromoprávních vztahů, kde je její postavení jiné než ve veřejnoprávních vztazích. Odlišnost spočívá v rovném postavení s ostatními subjekty.⁵² Je podstatné výše uvedené vztahy rozlišovat, protože ve veřejnoprávních vztazích se obec jako orgán územní samosprávy řídí především zákonem o obcích a v soukromoprávních vztazích se obec řídí občanským zákoníkem a obchodním zákoníkem.

Samostatnou působnost lze vymezit článkem 104 Ústavy. Ústava v tomto směru stanoví, že zastupitelstvo obce může rozhodovat ve věcech samosprávy pouze na základě zákona a v případě že působnost není svěřena zastupitelstvu vyššího samosprávného celku.

Zákonná úprava – zákon o obcích pak hovoří konkrétněji v § 35, odst. 1, ve kterém stanoví, že obec v rámci samostatné působnosti spravuje ty záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud tyto záležitosti nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Zastupitelstvo obce tak v samostatné působnosti například schvaluje program rozvoje obce, rozpočet obce a státní závěrečný účet obce, zřizuje a ruší příspěvkové organizace, rozhoduje o založení a zrušení právnických osob, vydává obecně závazné vyhlášky, rozhoduje o vyhlášení místního referenda a dále.⁵³ Dále zastupitelstvo obce rozhoduje o majetkoprávních úkonech, které jsou konkrétně uvedeny v §85 zákona o obcích. Neméně důležitou funkcí, kterou obec vykonává v rámci samostatné působnosti je péče v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Je tím na mysli uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje

⁵¹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14-15

⁵² Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14-15

⁵³ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§84, odst. 2)

zdraví dopravy, spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.⁵⁴

3.3.2 Přenesená působnost

Přenesená působnost je pojem, jímž rozumíme výkon státní správy, který stát přenesl na orgány samosprávy. Podle článku 105 Ústavy tak lze učinit jen tehdy, stanoví-li to zákon. K výkonu přenesené působnosti dostávají obce státní příspěvek. Obce v přenesené působnosti vydávají nařízení obce a správní rozhodnutí a jsou vázány zákony a jinými právními předpisy. Při správních rozhodnutích se dále řídí usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních orgánů a opatřeními krajského úřadu v rámci kontroly.

V rámci principu decentralizace tak orgán státní správy přenáší pravomoc a odpovědnost na nižší složky, které jsou nezávislé na ústředních orgánech a jsou pouze v určitém daném rozsahu kontrolovány.⁵⁵

Po reformě veřejné správy došlo k rozdělení typů obcí podle toho, jak velký rozsah výkonu státní správy jim byl svěřen. Rozlišujeme tak obce I. typu, které mají minimální rozsah státní správy, obce s pověřenými obecními úřady jako obce II. typu a nakonec obce s rozšířenou působností jako obce III. typu.⁵⁶

3.4 Orgány obce

3.4.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je dle zákona o obcích nejvyšším samosprávným a zároveň zastupitelským orgánem obce. Je od něj dále odvozováno postavení dalších orgánů obce, tj. rady obce, starosty a obecního úřadu. Zastupitelstvo obce je jediným orgánem obce, se kterým počítá Ústava. Ve svém článku 101 odst. 1 stanoví, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Dále dle článku 104 Ústavy může být působnost zastupitelstev stanovena pouze zákonem, zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího

⁵⁴ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§35, odst. 2)

⁵⁵ URL: http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb_7434/1.htm

⁵⁶ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 15

samosprávného celku, a zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Zastupitelstvo je přímo voleným samosprávným zastupitelským orgánem. Volby do zastupitelstev se konají na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva tajným hlasováním a občané obce si tak volí svého zastupitele, který bude nadále zastupovat jejich zájmy. Mandát člena zastupitelstva tak vzniká zvolením. Počet členů je stanoven s ohledem na počet obyvatel obce v rozmezí 5 až 55 členů.⁵⁷

Na prvním zasedání zastupitelstva skládá nově zvolený člen slib, kterým se nový zastupitel ujímá práv a povinností. Člen zastupitelstva vykonává veřejnou funkci a má právo zastupitelstvu a dalším orgánům, kterých je členem, předkládat návrhy a vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce, výbory a vedoucí organizačních složek obce, statutární orgány příspěvkových organizací, jež zřídila obec nebo zástupce obce v orgánech právnických osob, které obec založila. Dále má zastupitel právo požadovat různé informace související s výkonem jeho funkce od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu. Přítom odpovědi a informace mu musí být poskytnuty bezodkladně, nejpozději do 30 dnů.⁵⁸

Mezi základní povinnosti člena zastupitelstva patří především účast na zasedání zastupitelstva nebo jiných orgánů, kterých je členem. Vzhledem k tomu, že si občané člena zastupitelstva obce zvolili ze svých řad, musí v první řadě na zasedáních hájit jejich zájmy. V případě, že se zastupitel dostane při řešení určité záležitosti do střetu zájmů, je povinen tuto skutečnost sdělit orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Ten poté může rozhodnout o jeho vyloučení z projednávání a rozhodování dané věci.⁵⁹

Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce a je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, přičemž k platnosti usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. Další podrobnosti stanoví jednací řád, který vydává samo zastupitelstvo obce.

Zasedání jsou veřejná a občané se mohou o jeho konání dozvědět z úřední desky. Dle §93 odst. 1 zákona o obcích, má totiž obecní úřad povinnost informovat o

⁵⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 63-64

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 64-65

⁵⁹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 65

místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva, a to alespoň 7 dní předem. Občané obce starší 18 let mají nejen možnost účastnit se jednání, ale také při něm vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem a nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva. Jednání se dále mohou účastnit a žádat o udělení slova také členové vlády nebo jimi určení zástupci, senátoři, poslanci, nebo zástupci orgánů kraje.⁶⁰

Členové zastupitelstva, rady obce a výbory mají právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva.⁶¹ O průběhu zasedání se pořizuje zápis, ve kterém se uvede počet přítomných zastupitelů, schválený pořad jednání, jeho průběh, výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis následně podepíše starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé a je uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Na zasedáních zastupitelstva také obec informuje občany o činnosti orgánů obce.⁶²

Zastupitelstvu jako takovému je dle zákona o obcích svěřena pravomoc v oblasti samostatné působnosti obce, kterou nemůže přenést na jiné orgány obce. Je tak oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky, schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny a další úkony, které jsou dále stanoveny v zákoně o obcích v §84 a §85.

Vedle výše uvedených pravomocí, které jsou stanoveny zákonem o obcích a jinými zvláštními zákony, je zastupitelstvo dále oprávněno si na sebe vztáhnout i další pravomoci v samostatné působnosti obce, i přesto, že by o nich měly ze zákona rozhodovat jiné orgány obce. Výjimkou jsou pouze pravomoci, které jsou vyhrazeny radě obce v §102 odst. 2 zákona o obcích.⁶³

⁶⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 66

⁶¹ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§94 odst. 1)

⁶² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§95 odst. 1,2, §97)

⁶³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 66

3.4.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce. Vykonává činnost v oblasti samostatné působnosti, v oblasti přenesené působnosti rozhoduje pouze v případech stanovených zákonem. Rada obce tak může vydávat tzv. nařízení obce.⁶⁴

Rada obce je složena ze starosty, místostarosty a dalších členů rady, kteří jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů je nejméně 5 a nejvýše 11 a nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. V obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů, se rada obce nevolí a její pravomoc tak vykonává pouze starosta.⁶⁵

Stejně jako zastupitelstvo obce se rada schází ke schůzím. Jednání jsou však na rozdíl od jednání zastupitelstva neveřejná. Rada obce se schází podle potřeby a k jednotlivým bodům svého jednání mohou být přizváni další členové zastupitelstva a jiné osoby. Rada obce je usnášeníschopná v případě přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů a k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Z jednání se pořizuje zápis, který podepisuje starosta a místostarosta či jiný radní. Zápis musí být pořízen do 7 dnů a je uložen u obecního úřadu k nahlédnutí zastupitelům obce. Rada obce stejně jako zastupitelstvo vydává jednací řád, ve kterém jsou stanoveny bližší podrobnosti o jednání rady.⁶⁶

Jak už bylo výše řečeno, jsou pro občany obce jednání rady obce nepřístupná. Na rozdíl od jednání zastupitelstva se tak jednání rady účastnit nemohou. Zákon také výslovně stanoví, že občané obce nemohou nahlížet do zápisu z jednání rady obce, oprávnění má pouze zastupitelstvo obce. Občané mohou toliko nahlížet pouze do usnesení rady obce.⁶⁷

Dle zákona o obcích rada obce především připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje výkon jím přijatých usnesení. Dále rada zabezpečuje hospodaření obce podle rozpočtu, provádí rozpočtová opatření, vydává nařízení obce, rozděluje pravomoci v obecním úřadu, zřizuje a zrušuje odbory a

⁶⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 67

⁶⁵ Zákon č. 128/2000 S., o obcích (§99 odst. 2,3,4)

⁶⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§101)

⁶⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 67

oddělení obecního úřadu a má na starosti mnoho dalších úkolů, které jsou stanoveny zákonem.⁶⁸

3.4.3 Starosta

Starosta je monokratickým orgánem, který především reprezentuje a zastupuje obec navenek. Je volen zastupitelstvem z řad jeho členů a je mu také ze své činnosti odpovědný. Starostou může být jen občan České republiky.⁶⁹ Co se týká spolupráce s občany obce, je to právě starosta, který s nimi komunikuje, jménem obce odpovídá na stížnosti a reprezentuje obec navenek. Jako starosta je odpovědný za informování veřejnosti o činnosti obce.

Mezi základní pravomoci starosty patří například jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu po souhlasu ředitele krajského úřadu. Tajemníkovi obecního úřadu také stanoví jeho plat. Starosta dále odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, plní úkoly zaměstnavatele, tudíž uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat, dále může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích a zvláštními zákony. Starosta také svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady obce. Zápisy z jednání podepisuje právě on spolu s ověřovateli.⁷⁰

3.4.4 Místostarosta

Místostarosta je představitel obce, který v určitých případech zastupuje starostu. Je obdobně jako starosta volen zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo může zvolit i více místostarostů a svěřit jim konkrétní úkoly v samostatné působnosti obce. Místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti a rozhoduje ve věcech, které jsou svěřeny starostovi. Spolu se starostou také podepisuje právní předpisy kraje.⁷¹

⁶⁸ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§102, odst. 1,2)

⁶⁹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 68

⁷⁰ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§103 odst. 3,4,5)

⁷¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 69

3.4.5 *Obecní úřad*

Jedním z orgánů obce je také obecní úřad. Přísluší mu zabezpečování plnění úkolů obce úředního charakteru. Je to zároveň také sídlo ostatních orgánů obce. Obecní úřad je složen ze starosty, který je v jeho čele, místostarosty, tajemníka obecního úřadu a zaměstnanců obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu. Obecní úřad se také člení na odbory a oddělení.

Obecní úřad zřizuje úřední desku. Ta musí být umístěna na místě veřejně přístupném. Nejčastěji je tímto místem budova, kde má obecní úřad sídlo. Obsah úřední desky se také vedle „listinné formy“ zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁷² Úřední deska je také jedním z formy komunikace obce s občany. Občané obce se tak mohou z úřední desky dozvědět důležité informace například o datu konání jednání zastupitelstva obce či o schválení právního předpisu obce. Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky či nařízení obce totiž musí být jejich vyhlášení, které se uskutečňuje právě vyvěšením na úřední desce po dobu 15 dnů. Legisvakantní lhůta mezi platností a účinností je určena k tomu, aby občané obce měli možnost se s právním předpisem seznámit. Po této době nastává účinnost obecně závazné vyhlášky či nařízení obce a fyzickým a právnickým osobám tak vznikají práva a povinnosti, které právní předpis obsahuje.⁷³

Obecní úřad plní úkoly jak v samostatné tak v přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti jsou to především úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce. Dále v oblasti samostatné působnosti obecní úřad pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech, které stanoví zákon o obcích nebo jiné zvláštní zákony.⁷⁴

Tajemník obecního úřadu – Funkce tajemníka obecního úřadu se zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. Ostatní obce zřizovat funkci tajemníka nemusí. V tomto případě vykonává jeho funkci starosta. Tajemník je zaměstnancem obce a je odpovědný starostovi za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti. Jmenuje ho a odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu. Tajemník zajišťuje na určité výjimky výkon

⁷² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 69-70

⁷³ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 23

⁷⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§109 odst. 3)

přenesené působnosti, plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo, rada obce či starosta, stanoví platy všem zaměstnancům obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu, vydává spisový řád, skartační řád a plní další úkoly stanovené zákonem. Zúčastňuje se také zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce a má při nich poradní hlas.⁷⁵

Správce obce – Správce obce je zvláštní funkcí v organizaci obce. Ke jmenování Ministerstvem vnitra z řad zaměstnanců státu dochází v případě, že se neuskuteční v obci vyhlášené volby pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce nebo zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva a nenastoupí na prázdná místa náhradníci nebo v případě sloučení obcí nebo oddělení části obce. Jeho posláním je zabezpečit úkoly v oblasti samostatné působnosti. Správce obce stojí v čele obecního úřadu a zastupuje obec navenek. Jeho funkce končí dnem, kdy se koná ustavující zasedání zastupitelstva obce nebo se zvolením starosty.⁷⁶

3.4.6 Výbory

Výbory jsou orgány zastupitelstva. Svá stanoviska a návrhy předkládají právě jemu. Počet členů je lichý a předsedou výboru je člen zastupitelstva obce, výjimkou jsou pouze osadní výbory. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy výbor kontrolní a finanční, které jsou nejméně tříčlenné. V případě, že v obci žije alespoň 10% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, zřizuje se taktéž výbor pro národnostní menšiny. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo a z činnosti mu také odpovídají.⁷⁷ Finanční výbory například provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a další úkoly a kontrolní výbor má na starosti kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti a plní další úkoly, kterými ho pověřil zastupitelstvo. O provedených kontrolách se pořizuje zápis, který výbor následně předloží zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo může zřídit v částech obce osadní nebo místní výbory. Jejich členy jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu právě v té části obce,

⁷⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 110)

⁷⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 71-72

⁷⁷ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 72-73

kde je osadní výbor zřízen. Předseda již nemusí být z řad zastupitelstva, volí ho sice zastupitelstvo, ale z řad členů osadního výboru.⁷⁸ „*Osadní výbor je oprávněn předkládat zastupitelstvu, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce a vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládanými občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.*“⁷⁹ Podle §121 odst. 2 zákona o obcích v případě, že předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva požádá o slovo, musí mu být ze zákona uděleno.

U výborů je důležité to, že v případě potřeby může zastupitelstvo a zřizovat i další výbory, pokud to uzná za potřebné a s ohledem na jejich povahu by mělo platit, že členy výboru mohou být jen občané obce. Občané se tak jako členové výborů mohou podílet na rozvoji a rozpočtu obce tím, že předkládají návrhy výborů zastupitelstvu a zároveň mohou sami kontrolovat hospodaření obce z pozice členů finančního nebo kontrolního výboru.⁸⁰

3.4.7 Komise

Komise nemají zpravidla postavení orgánů obce. Jsou to orgány zřizované radou obce, jsou jejich iniciativní a poradní orgány. Zákonná úprava nepočítá s jejich povinným zřizováním, komise se zřizují podle potřeby a je výlučně na úvaze rady obce, zda komisi zřídí. Komise mohou mít i postavení orgánu obce v případě, že jim starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěří výkon přenesené působnosti. Komise pak odpovídají starostovi. Taktéž v malých obcích, kde se nezřizuje rada, mají komise postavení orgánu obce a podléhá přímo starostovi a řídí se jeho pokyny.⁸¹

Ovšem jako orgán rady obce se komise řídí při své činnosti pokyny rady obce a vykonávají ji pouze v takovém rozsahu a v těch otázkách, které slouží potřebám rady obce. Svá stanoviska a náměty předkládají také výlučně radě obce, která sama rozhodne o přijetí potřebných opatření. V těchto případech jsou komise odpovědné

⁷⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§119, §120)

⁷⁹ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§121 odst. 1)

⁸⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 73

⁸¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 73-74

radě obce. Při svém rozhodování se usnází většinou svých členů. Počet členů by měl být přiměřený povaze a rozsahu úkolů a předseda ani členové komise nemusí být členy zastupitelstva, avšak mělo by jít o osoby s odpovídajícími odbornými znalostmi a schopnostmi. Je nutno podotknout, že stejně jako výbory, tak i komise jsou orgány samosprávnému typu a jejich členy by měli být také občané dané obce.⁸²

3.5 Principy dobré veřejné správy

V souvislosti s orgány obce a jejich spoluprací či vztahem k občanům obce nelze opomenout principy, kterými se musí orgány veřejné správy řídit při komunikaci s občany. Principy jsou určitým souborem požadavků a vlastností, které by měl naplňovat výkon veřejné správy. Jejich uplatňování se dnes stále více požaduje nejen v oblasti státní správy, ale také v oblasti samosprávy. Orgány samosprávy by se tak ve vztahu k adresátům veřejné moci, tedy k občanům obce měly chovat dobře a spravedlivě a tak, aby byly požadavky občanů vyřízeny především k jejich spokojenosti a nedocházelo k obtěžování osob přehnanou byrokracií, průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.⁸³

Mezi konkrétní principy můžeme zařadit zásady správního řízení obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, správní řád, ve znění zákonů č. 413/2005 Sb., 384/2008 Sb., 7/2009 Sb., 227/2009 Sb. (část), 227/2009 Sb., 167/2012 Sb. (dále jen správní řád). Jde například o zásadu zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, zásadu ochrany dobré víry a veřejného zájmu, zásadu proporcionality, zásadu nestranného postupu a legitimního očekávání či zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti. Členové orgánů obce by na tyto zásady měli dbát.

Dalším principem je také princip transparentnosti neboli otevřenosti všem samosprávným postupům a rozhodnutím. Orgány by tak měly v co nejširší míře zveřejňovat svoje úkony. Konkrétně u zastupitelstva obce se jedná například o vysílání záznamu jednání zastupitelstva obce v kabelové televizi či účast zástupců opozice a kontrolních orgánů při výběrových řízeních. Jednání rady obce jsou neveřejná, proto jim předchází odborná diskuze v komisích rady obce. Co se týká

⁸² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 74

⁸³ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 24

obecního úřadu, měli by být úředníci připraveni v pracovní době úřadu řešit záležitosti občanů.

Volený zástupce musí komunikovat s občany po celou dobu svého mandátu, nikoliv pouze v období voleb. Princip veřejnosti je také důležitý pro správné fungování obce. Obec by tak měla na základě uvedeného principu pravidelně pořádat hovory s občany, jejichž téma je v první řadě samosprávné. Jedná se například o výstavbu, opravy, programy rozvoje obce a další. Musíme tak konstatovat, že veřejnost je ta, která udává cíl cesty a na představitelích veřejné moci je, aby našli nejvhodnější cestu, jak efektivně, hospodárně, rychle a bezpečně tohoto cíle dosáhnout.

Obecní úřad obce můžeme pojmut jako kolektiv osob, které jsou ze zákona nadáni určitými pravomocemi a tomu odpovídající odpovědností. Úředník musí mít určité kvality a vlastnosti, a aby mohl vhodně aplikovat základní zásady správního řízení ve svém rozhodování, správně zhodnotil stav věci, zachovával procesní rovnost a odstraňoval spory či je řešil smírnou cestou, musí tyto kvality a vlastnosti neustále zdokonalovat. Mluvíme tak o požadavcích, které můžeme souhrnně označit jako princip erudice. Jen objektivně informovaný úředník totiž rozhoduje nestranně a v zájmu obce. Z tohoto důvodu také probíhají na mnoha úřadech školení a zakládají se odborná kolegia, kde se probírají komplikované záležitosti obce.⁸⁴

3.6 Veřejné služby obce

Veřejnou službou rozumíme službu ve veřejném či obecném zájmu. Je vytvořena, organizována a usměrňována orgánem veřejné správy a zabezpečuje tak potřeby veřejnosti. Ministerstvo vnitra rozdělilo veřejné služby na věcné veřejné služby, správní činnost a finanční podporu. Správní činností rozumíme chod obecních úřadů, tedy výkon samosprávy a státní správy. Finanční podpora je pak spíše prostředkem k zabezpečení určité věcné služby a věcné veřejné služby jsou zejména sociální služby, zdravotnictví, školství, kultura, doprava, obrana, vnitřní věci, životní prostředí, služby technické infrastruktury, informační služby a další.⁸⁵

⁸⁴ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 25

⁸⁵ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 77-78

Uživatelé veřejných služeb jsou občané, kteří vytvářejí různé sociální skupiny a každá takováto skupina má také své specifické potřeby a požadavky. Veřejné služby ovšem neposkytují pouze obce, ale také stát, kraje, jakákoliv právnická nebo fyzická osoba, která splní náležitosti předepsané zákonem a orgány veřejné správy jako ministerstva, krajské nebo obecní úřady. V každém případě cílem by mělo být dosažení rovnováhy mezi potřebou občanů a poskytovanou službou při efektivním vynaložení finančních prostředků. „*Veřejné služby lze považovat za významný prostředek uskutečňování politiky rozvoje obcí.*“⁸⁶

Pro obec platí dvě samosprávné povinnosti. Je povinna vytvářet podmínky pro povinnou školní docházku a dále má některé povinnosti při nakládání s komunálním odpadem. Obec se tak stará o část veřejné služby, kterou stát poskytuje svým občanům. Stát se finančně podílí na financování služby nebo umožňuje obcím inkasovat za službu poplatek. Mezi další povinnosti obcí řadíme také povinnost řídit se při zadávání veřejných zakázek k zabezpečení veřejných služeb i při jejich financování legislativou Evropské unie. Ostatní veřejné služby už jsou dále jen na uvážení obce, zda se rozhodne je poskytovat. Avšak zde je na místě citovat ustanovení §2 odst. 2 zákona o obcích: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ Znamená to, že nic nařízeno není, ale obec by se měla starat o potřeby svých občanů a v případě, že se rozhodne o poskytnutí určité služby, musí se taktéž postarat o její řízení, kontrolu a financování.

Co se týká zabezpečení určité veřejné služby, může ji obec zabezpečit sama nebo její poskytování může přenést na jiný subjekt. V tomto případě tak učiní přímo nebo smluvně. Přímou tím, že sama založí obchodní společnost nebo právnickou osobu či zřídí příspěvkovou organizaci nebo organizační složku obce. Smluvně tak, že uzavře smluvní vztah s obchodní společností nebo právnickou osobou obcí nezaloženou. Dále se otevírá prostor také neziskovým organizacím bez rozdílu, zda je založena obcí či nikoliv. „*Obec má odpovědnost za poskytování určité veřejné služby vždy, když tak stanoví přímo zákon, a dále v případech, kdy veřejnou službu vytváří, organizuje, usměrňuje, kontroluje a odpovídá za její finanční zajištění.*“⁸⁷

⁸⁶ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 78

⁸⁷ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 79

3.7 *Místní Agenda 21*

Místní Agenda vychází z Agendy 21 - mezinárodního dokumentu OSN. Byl přijat na summitu OSN v Riu de Janeiru v roce 1992. Agenda 21 je rozsáhlý dokument, který se stal strategickým plánem světového společenství k udržitelnému rozvoji. Místní agenda 21 je pak praktická aplikace principů základního dokumentu v místní praxi. Je metodou zvyšování kvality veřejné správy, která spočívá v uskutečňování praktických lokálních projektů ve spolupráci s co nejvíce zájmovými skupinami. Cílem je tak směřovat k trvale udržitelnému rozvoji a udržení kvality života na místní úrovni.⁸⁸

Od veřejné správy je vyžadována aktivní vůle k vytváření prostoru a dobrých podmínek ke spolupráci, dialogu a vzájemné komunikaci. Měla by mít zájem takové prostředí vytvářet vzhledem ke kvalitě života a spokojenosti občanů. Kvalitní správa je ovšem proces participativní, tedy potřebuje také účast a spolupráci různých složek místní společnosti. Těmi jsou především neziskové organizace a spolky, podnikatelé, provozovatelé služeb, školská zařízení, zdravotnické instituce, a mnoho dalších včetně široké neorganizované veřejnosti. Kvalitní místní Agenda 21 by tedy měla obsahovat strategické plánování a řízení, průběžné, aktivní a oboustranné komunikace s veřejností a systematické sledování dopadů různých aktivit v území na životní prostředí, sociální situaci či podmínky hospodářského rozvoje a obecně kvalitu života a spokojenost obyvatel.

Místní Agenda 21 zapadá do proudu snahy o kvalitní veřejnou správu, která je zahrnuta pod pojem „good governance“. Veřejná správa a spravování jejích věcí musí být otevřené, transparentní, efektivní, otevřená veřejnosti a umožňovat veřejnosti účastnit se na rozhodování a plánování. Tento pohled na veřejnou správu je nazýván jako jediný, který vede k udržitelnému rozvoji obce či regionu.

Kvalita místní Agendy 21 se měří Kritérii místní Agendy 21. Byla testována několika městy i kraji a sledována v rámci oficiální Databáze místní Agendy 21. Ministerstvo vnitra v roce 2006 zařadilo místní Agendu 21 mezi oficiální metody zvyšování kvality ve veřejné správě. Kritéria jsou členěna do čtyř kategorií A – D. Předchází jim ještě nultá kategorie tzv. zájemci. Každá z kategorií má svá vlastní kritéria a měřitelné ukazatele, které hodnotí úroveň realizace procesu místní Agendy

⁸⁸ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 25

21 v dané municipalitě. Pro splnění celé kategorie musí daná municipalita naplnit a zdokumentovat všechna v ní obsažená Kritéria místní Agendy 21.⁸⁹

Vzhledem k rozdílným typům municipalit došlo k 1.lednu 2010 k aktualizaci sady kritérií místní Agendy 21. Nejvýznamnější změnou je rozdělení registrovaných subjektů do šesti skupin dle typu, které jsou následující:

- **Malá obec** - obce s počtem obyvatel do 2000.
- **Obec** – obce dle § 1 zákona o obcích.
- **Statutární město s městskými obvody nebo městskými částmi** - města dle § 4 zákona o obcích. Mohou se registrovat jako celek (ve skupině Statutární město s městskými obvody) a současně se do systému mohou samostatně registrovat i jejich městské části (ve skupině obce).
- **Mikroregion** - sdružení několika obcí za účelem dosažení společného cíle.
- **Kraj** - vyšší územní samosprávné celky dle zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
- **MAS - Místní akční skupina** - právnická osoba (společenství občanů, neziskových organizací, soukromé podnikatelské sféry a veřejné správy), která je založena na principech místního partnerství za účelem podpory a rozvoje venkovského regionu.
- **Ostatní** - spřátelené organizace, soukromé, nevládní, neziskové organizace a firmy, které chtějí být registrované v databázi místní Agendy 21. Zůstávají zde zařazeni pouze v kategorii "Zájemci".⁹⁰

Místní Agenda 21 není projektem, který lze svěřit jednomu člověku. Jedná se o proces, který zasahuje práci všech složek úřadu. Politická odpovědnost spočívá na „politikovi místní Agendy 21“, na kterém se shodne zastupitelstvo. K místní Agendě však přistupuje celá obec, město či region a rozhodnutí o tom přijímá právě rada nebo zastupitelstvo. Tajemník či ředitel úřadu je odpovědný za realizaci řízení kvality v rámci úřadu a tzv. koordinátor místní Agendy 21, případně koordinační tým, je pověřen koordinační činností při průběžném zlepšování celého systému. Do

⁸⁹ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 26

⁹⁰URL:<http://ma21.cenia.cz/Z%C3%A1kladn%C3%ADinformaceoMA21/Kriteriama21/tabid/93/language/cs-CZ/Default.aspx>

realizace místní Agendy 21 je zapojen celý „strategický tým“ složený ze zástupců odboru úřadu pro účely realizace strategického plánu.⁹¹

Celkový počet municipalit registrovaných v místní Agendě 21 k datu 7.3.2013 je 153. Při pohledu do tabulky č. 1 v příloze můžeme zjistit, že pouhých 7 municipalit dosahuje kategorie B, přičemž kategorie A nedosahuje ani jedna. V kategorii C je registrováno 37 municipalit a 25 municipalit v kategorii D. Nejvíce municipalit, tj. 84 je registrováno v kategorii zájemců.

Tabulka č. 2 v příloze ukazuje počet jednotlivých typů municipalit, kdy si můžeme všimnout, že nejvyšší čísla vykazují především obce a hned poté malé obce. Čísla v této tabulce však mohou být zavádějící, protože při pohledu na kraje se může zdát, že 6 municipalit je nízké číslo. Vzhledem k tomu, že podle zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů je krajů celkem 14 a hlavní město Praha a jeho městské části se může rovněž registrovat ve stejném režimu jako statutární města, je 6 municipalit – krajů v tomto poměru hodně.

Tabulka č. 3 ukazuje počet municipalit po krajích. Zde si můžeme všimnout, že bezkonkurenčně nejvíce municipalit zapojených do Agendy 21 vykazuje kraj Vysočina. Podobný počet municipalit zaregistrovaných do místní Agendy 21 má hlavní město Praha, Jihomoravský, Moravskoslezský, Olomoucký a Jihočeský kraj. Plzeňský kraj má pouze 4 municipality zapojené do místní Agendy 21. Mezi nimi jsou Klatovy ve skupině obec v kategorii C, MAS Pošumaví z.s.p.o. ve skupině místní akční skupina v kategorii zájemci, dále Plzeňský kraj ve skupině kraj v kategorii zájemci a nakonec Přeštice ve skupině obec v kategorii C. Město Plzeň v seznamu municipalit žádající o zapojení do místní Agendy 21 bohužel nenajdeme.⁹²

3.8 Komunikace s občany

Komunikace s občany v obci by měla být základem a prioritou především pro volené zástupce občanů. Komunikace může probíhat nepřímo prostřednictvím různých informačních médií nebo přímo, tedy osobně. Zastupitelé obce by se v první

⁹¹ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 26

⁹² URL:<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Abecedn%C3%ADseznammunicipalit/tabid/843/language/cs-CZ/Default.aspx>

řadě měli rozhodnout, jakým způsobem chtějí s občany komunikovat, co chtějí sdělit, jak je zapojit. Míru zapojení veřejnosti do rozhodování tak lze rozčlenit do několika následujících stupňů jdoucích od nejnižšího k nejvyššímu:

1. informování
2. připomínkování
3. konzultování
4. partnerství⁹³

3.8.1 Informování

Informování můžeme označit za nejnižší stupeň komunikace s občany, při němž je tok informací jednosměrný. Informováním se oznamuje občanům konání určité akce, stavební uzávěra, obsah projednávání zastupitelstva a podobně. Povinností každé obce je zveřejňovat informace na úřední desce obce, ovšem ke zveřejňování informací o činnosti nebo o nových plánech však není dnes příliš vhodná. K tomu mohou sloužit jiné kanály, jako například internetová verze úřední desky obce či radniční noviny, které jsou v dnešní době vydávané téměř každou obcí. Občané v nich mohou najít důležité informace z práce radnice, o akcích v obci nebo například o spoluobčanech, kteří se zviditelnili na základě nějakého úspěchu. Velice zřídka však obec informuje prostřednictvím radničních listů občany obce o budoucích rozhodnutích, tedy o tom, že se bude rozhodovat o důležité záležitosti a že do rozhodování může veřejnost vstoupit například předložením názoru či tlakem na zastupitele. Některá větší města také zřídila pro občany informační střediska. Informační středisko funguje jako centrum pro poskytování informací občanům a pomoc při vyřizování administrativních záležitostí.⁹⁴

Velká část občanů však v dnešní době nachází informace především na webových stránkách. O popularitě webových stránek v dnešní době není pochyb. Občané obce se z nich mohou dozvědět mnoho informací nejen z úřední desky, která je jejich součástí, o magistrátu a veřejných zakázkách, ale také o kulturních a sportovních akcích a turistice.

⁹³ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 45

⁹⁴ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 145

Dalším důležitým zdrojem informací je televize nebo lokální rádio. I přes různé možnosti informování občanů není především ve větších městech zdaleka zaručeno informování velkého počtu občanů. Informace by tak měly být poskytovány neustále, z různých zdrojů. Velké úspěchy při informování občanů zaznamenávají výstavy, happeningy nebo dny otevřených dveří. Velice dobře se však osvědčují nové netradiční metody informování, především elektronickou formou, například informační SMS zpráva nebo facebookové stránky.⁹⁵

3.8.2 Připomínky

U připomínkování jde již o vyšší stupeň spolupráce obce s občany a ne jen o informování, které spočívá v předávání informací jedním směrem od obce veřejnosti. Občané obce se podáváním připomínek podílí na plánování obce, je zde prostor pro jejich názory. Je tak nutné zapojit veřejnost v samém počátku procesu, kdy občané mohou do plánu ještě zasáhnout a ovlivnit ho.

Nezřídka se však stává, že především ve větších městech je předložen již hotový projekt k podávání připomínek. Jedná se například o územní plány města, kdy není časový prostor pro projednání plánu s veřejností. V těchto případech veřejnost sice má možnost podat námítky, ale dostane na ně pouze písemnou odpověď do 30 dnů. Obec je tak vystavena kritice ze strany občanů a z jednání odchází nespokojena nejen veřejnost, ale také zastupitelé a úředníci, kteří proti občanům neměli žádnou obranu a nezvolili způsob, jak s nimi konstruktivně diskutovat.

Podobný případ jako výše uvedený je také jednostranné zjišťování názorů veřejnosti, většinou pomocí odborných dotazníků a sociologických průzkumů. Tento způsob získávání názoru veřejnosti obci hodně napoví, avšak nemůže nahradit osobní komunikaci a vyjasňování si jednotlivých otázek a pojmů přímo mezi občany a obcí. Nevede také ke zvýšení zájmu občanů o rozvoj a správu v obci nebo městě. Podávání informací je zde totiž opět jednostranným tokem, a to od veřejnosti k obci.⁹⁶

⁹⁵ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 146

⁹⁶ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 146

3.8.3 Konzultace

„Konzultace lze definovat jako obousměrný komunikační tok, při kterém zpracovatel dokumentu a konzultující subjekty vstupují do vzájemné interakce.“⁹⁷

Rozdíl mezi konzultací a podáváním připomínek je v tom, že podávání připomínek je pouze jednosměrným informačním tokem, kdy zpracovatel sbírá podněty a názory od konzultovaných subjektů, ale nevstupuje s nimi do vzájemné interakce. Při konzultaci by mělo již dojít ke spolupráci, protože úředníci své postupy občanům vysvětlují a informace tak proudí oběma směry.⁹⁸

Také v tomto stupni spolupráce s občany přichází obec před veřejnost s hotovým projektem, který se snaží obec vysvětlit. Veřejnost také podává námítky a vyjadřuje názory a zastupitelé obce vysvětlují, jakými způsoby a z jakého důvodu k danému řešení dospěli. Tento postup je opět vzhledem k časové tísní často jediný možný a dobře míněná snaha se může obrátit proti obci, protože veřejnost byla postavena před hotovou věc a nemohla ji téměř vůbec ovlivnit.⁹⁹

3.8.4 Partnerství

„Obecně lze říci, že pokud občané nedostanou možnost stát se partnery radnice a nemohou spolupracovat, je jejich účast mizivá, nebo se projevuje formou opozice – boje proti nějakému rozhodnutí či řešení.“¹⁰⁰

Mohlo by se zdát, že veřejnost je v dnešní době poněkud skeptická a nemá o komunální politiku zájem. To se ovšem děje spíše při informování či podávání připomínek, kdy jsou možnosti veřejnosti podílet se a prosadit svůj názor minimální. Obec by měla občanům nabídnout do plánů mluvit a možnost je ovlivnit, zamýšlet se nad inovací možností participace občanů na správě a rozvoji obce. Poté je zájem veřejnosti zaručen. Zastupitelé obce chystající se ke spolupráci s občany, by si nejdříve měli rozmyslet, co od setkání očekávají, v jaké fázi projektu zapojit veřejnost a do jaké hloubky. S tím se pojí také pozvání odborníků, výběr místa a formy diskuze, kterým může být například workshop, plánovací víkend, kulatý stůl nebo velké veřejné setkání.

⁹⁷ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 147

⁹⁸ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 147

⁹⁹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 146

¹⁰⁰ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 147

Plánovací víkend – Plánovací víkend je strukturované veřejné setkání, na kterém se účastníci zamýšlejí nad současnou situací a hledají řešení do budoucna. Na plánovací víkend je nutno vymezit určitý čas, například jeden či dva dny a realizovat tuto akci přímo na místě, o kterém se jedná. Měla by se jí účastnit místní komunita a akce by měla být vedena co nejpříjemnějším a nejkonstruktivnějším způsobem.

Veřejné setkání – Před veřejným setkáním je nutno, aby si pracovní skupina přesně definovala, co a jakým způsobem se bude na veřejném setkání probírat, co je jeho cílem. Dále se vytvoří soupis všech dotčených osob, mezi kterými by měli být zastupitelé obce, odbory či oddělení úřadu, lze pozvat také neziskové organizace, protestující občany, místní podnikatele, zástupce církví a snadno lze oslovit také školní mládež, domovy důchodců, různé aktivní spolky a podobně. Veřejné setkání by se mělo konat ve správném prostředí i době, měl by být připraven program a celkově by mělo být setkání pro veřejnost správně zorganizováno. Je nutné podotknout, že návrhy občanů není možné vždy realizovat, avšak obec by měla s občany komunikovat a informovat je, jak je nakládáno s jejich návrhy a jak dále radnice postupuje.¹⁰¹

Metod a technik, jak obec může oslovit občany, aby se podíleli na spravování a rozvoji obce, je více. Tabulka č. 4 v příloze ukazuje, jakým způsobem a měrou se veřejnost může podílet. Je však také na zastupitelích obce, jak se s komunikací s občany vypořádají. Zda jim budou poskytovat spíše jednostranné informace nebo umožní podat připomínky či zda budou opravdu vyslyšeny názory veřejnosti například při veřejných setkáních nebo plánovacích víkendech. V případě, že obec nebude spolupracovat s občany výše uvedenými způsoby a bude rozhodovat o záležitostech sama bez názorů veřejnosti, může dojít k negativnímu ohlasu ze strany občanů obce. V tomto případě by mohli občané apelovat na zastupitele například formou petic, veřejných shromáždění nebo návrhem na místní referendum. Tyto případy jsou však již krajním prostředkem k tomu, aby občané dali zastupitelům najevo, že se chtějí na rozhodnutí veřejných záležitostí spolupodílet. O těchto

¹⁰¹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 147-148

možnostech participace občanů se budu nadále zabývat v části 5. - Možnosti participace občanů.

4 Přímá demokracie v obci

4.1 Aarhuská úmluva¹⁰²

Právo veřejnosti účastnit se rozhodování především v oblasti demokracie a životního prostředí, zajistil přelomový dokument Aarhuská úmluva.

Aarhuská úmluva je úmluvou Evropské hospodářské komise OSN. Obsahuje tři pilíře - o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Týká se především otázek životního prostředí, ale z pohledu participace občanů má zásadní význam v tom, že všeobecně garantuje právo na přístup k informacím a účast veřejnosti na rozhodování. Stanoví právo občanů participovat se na rozhodování orgánů veřejné správy v otázkách životního prostředí.

Úmluvu podepsalo 35 evropských a středoasijských zemí na celoevropské ministerské konferenci v dánském Aarhusu v červnu 1998. Aarhuská úmluva je první mezinárodní úmluva, k jejíž přípravě byli již od počátku přizváni zástupci nevládních organizací. Koncem roku 2000 měla Aarhuská úmluva již 40 signatářů, včetně České republiky a ratifikovalo ji 9 zemí. Česká republika přislíbila ratifikaci na druhém setkání signatářů úmluvy v průběhu prvního pololetí roku 2001. Později byla ratifikována 34 státy a Evropskou unií. Smluvní strany Úmluvy se pravidelně scházejí v Ženevě. Jednou za čas se také koná setkání na nejvyšší úrovni, kam se sjíždějí ministři životního prostředí a nevládní organizace.

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu v roce 2004. Úmluva vstoupila v platnost v říjnu 2004 a stala se tak pro nás závazným předpisem. Implementací úmluvy Česká republika zajistila skutečné naplňování práv garantovaných úmluvou v praxi, a to v následujících předpisech:

- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím naplňují právo na informace stanovené Úmluvou.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 93/2004 Sb., o posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí, zákon č.

¹⁰² Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 23-24

114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny naplňují právo na informace garantované Úmluvou. Zapracována do zákona je také možnost veřejných konzultací a účasti občanských sdružení ve správním řízení. Nalezneme jej v zákoně č.254/2001 Sb., o vodách, v zákoně č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií či v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění.

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní naplňuje právo na přístup k soudní ochraně.

4.1.1 Právo na informace o životním prostředí¹⁰³

Aarhuská úmluva tímto pilířem garantuje každému získat informace o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Veřejná správa by tak měla poskytovat informace srozumitelně a přístupnými formami s využitím internetu a elektronických médií. Veřejná správa má nejen povinnost podávat informace, ale také informovat o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat, jak se zapojit do rozhodování a jak se lze v případě odepření informací či účasti na rozhodování domáhat spravedlnosti.

4.1.2 Účast veřejnosti na rozhodování¹⁰⁴

Aarhuská úmluva tímto pilířem zajišťuje právo veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů. Pro veřejnou správu to znamená více komplikací, ale účast zástupců veřejnosti přispívá k větší transparentnosti, zkvalitnění výsledných rozhodnutí a posléze i k jejich účinnější implementaci. Důraz je zde kladen na co nejvyšší účast veřejnosti ve fázi rozhodovacích procesů. Jako minimum požaduje úmluva účinné oznamování, poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování. Účast veřejnosti na rozhodování je široký pojem, pod kterým si úmluva představuje přímé spolurozhodování, spoluúčast a konzultaci, i pouhé právo být informován. V úmluvě je rozlišováno mezi pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Dotčená veřejnost je ta veřejnost, která je

¹⁰³ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 24

¹⁰⁴ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 24-25

ovlivněna nebo může být ovlivněna daným rozhodnutím nebo která na něm může mít určitý zájem. Dle Aarhuské úmluvy jsou dotčenou veřejností občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a životního prostředí.

Účelem tohoto pilíře je tedy na jedné straně účast veřejnosti na rozhodování a na druhé straně tuto účast veřejnosti umožnit. Orgány veřejné správy by tedy měly disponovat přesnými a aktuálními informacemi a procesy by měly být otevřené, formalizované a transparentní, aby jim veřejnost mohla důvěřovat.

4.1.3 Přístup k právní ochraně¹⁰⁵

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy zajišťuje přístup veřejnosti k nezávislému přezkoumání postupu veřejné správy ve věcech životního prostředí. Občané tak mohou jít žádat o přezkum porušení ustanovení úmluvy k soudu nebo k jiným nezávislým revizním orgánům.

4.1.4 Aarhuská úmluva a Česká republika

Česká republika má bohužel zatím ještě mezery s naplněním úmluvy. V roce 2005 vydala Asociace zelený kruh Zprávu o naplňování Aarhuské úmluvy. Ze zprávy vyplývá, že se úřady ještě nenaučily s veřejností pracovat, včas ji oslovit, vyjednávat a zapracovávat její podněty a připomínky. Asociace kritizuje i soudy pro jejich pomalost, zaměřování se pouze na procesní nedostatky a nevyužívání odkladného účinku. Ministerstvo životního prostředí jako jediné zavedlo v souvislosti s Aarhuskou úmluvou vnitřní směrnici, která stanovuje postup při přípravě nových zákonů, včetně konzultací s nevládními organizacemi. Bohužel ostatní úřady podobnou praxi zatím nezavedly.¹⁰⁶

Nedostatky přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí se zabýval dále v roce 2010 také Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. Stalo se tak především proto, že nedostatky trvají bez podstatnějších změn i po pěti letech od ratifikace Aarhuské úmluvy Českou republikou. Nejzávažnějším problémem je skutečnost, že dotčená veřejnost nemá žádnou nebo jen omezenou možnost účasti

¹⁰⁵ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 25

¹⁰⁶ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 25

v některých environmentálních řízeních a tím pádem také i omezený přístup k soudnímu přezkumu z nich vzešlých rozhodnutí. Dalším problémem je chybějící úprava soudního přezkumu nečinnosti úřadů v situaci, kdy nezačínají řízení z moci úřední, přestože jim to zákon ukládá.

Soudy v České republice stále nevykládají Aarhuskou úmluvu jednotně. Mnohdy se stávalo, že se soudy odmítly zabývat věcnými argumenty nevládních organizací, protože mohou podle mínění soudů úspěšně žalovat pouze porušení svých procesních práv. Odkladný účinek je žalobám dotčené veřejnosti v oblasti životního prostředí přiznáván stále velice výjimečně. Záměr, který je povolený napadeným rozhodnutím je tak realizován ještě dříve, než soud o žalobě rozhodne.

Z výše uvedeného vyplývá, že Česká republika stále nezaručuje svým občanům účinnou a včasnou soudní ochranu ve věcech zásahů do životního prostředí, jak se tomu zavázala v Aarhuské úmluvě.¹⁰⁷

4.2 Občané obce

Jedním ze základních pilířů samosprávy je tzv. osobní základ samosprávy tvořený občany obce. Občany obce jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a mají v obci trvalý pobyt. Občané obce jsou vybaveni příslušnými oprávněními. Dle §21 Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění zákona č. 162/1998 Sb. (dále jen Listina základních práv a svobod) mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Občané obce starší 18 let tak mají postavení, které jim umožňuje realizovat právo na samosprávu vlastním přístupem. Mezi jejich základní práva patří:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce
- právo hlasovat v místním referendu
- právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok

¹⁰⁷ URL: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=pj--1-324136&w=z&s=n&x=2266692>

- právo nahlížet do rozpočtu obce, závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce a do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy
- právo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou obce v případě, že je žádost signována minimálně 0,5% občanů obce.

Fyzické osoby starší 18 let, které vlastní na území nemovitost, mají stejná práva jako občané obce vyjma práva volit a být volen do zastupitelstva obce a práva hlasovat v místním referendu. Taktéž cizí státní občan starší 18 let, který je v obci hlášen k trvalému pobytu, může práva nabýt bez výjimky. Umožňuje to mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Od 1.5.2004 mají právo volit a být voleni do zastupitelstva obce také občané jiných členských států Evropské unie.¹⁰⁸

4.3 Přímá demokracie

Jak bylo výše uvedeno, mají občané právo zvolit si své zástupce, kteří posléze rozhodují o veřejných záležitostech jménem svých voličů. Zastupitelská demokracie se však potýká s řadou problémů. Ačkoliv mají občané právo vybrat a zvolit si své zástupce, ne vždy zastupují zastupitelé zájmy veřejnosti tak, jak by si občané přáli. Příznivým prostředkem pro řešení těchto problémů je tzv. participativní demokracie neboli přímá demokracie. „*Nejde o čistou přímou demokracii, ale uplatňuje se tzv. demokracie polopřímá, kdy je rozhodování zvolených zastupitelů doplněno metodami přímé účasti občanů.*“¹⁰⁹ Znamená to, že o většině veřejných záležitostí rozhodují zastupitelé obce, avšak v případě, že je veřejnost nespokojena s rozhodováním svých zastupitelů, může vstoupit do rozhodování.

Přímá demokracie znamená, že občané mají právo přímo rozhodovat o důležitých politických otázkách prostřednictvím lidového hlasování. Musí být splněny 2 podmínky:

- jde o rozhodování o důležitých politických tématech, nikoli o politických představitelích

¹⁰⁸ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010, 2010, s. 14

¹⁰⁹ URL:<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=237061>

- proceduru přímé demokracie může zahájit pouze stanovený počet občanů nezávisle na přání vlády či parlamentu.¹¹⁰

V České republice je nyní uzákoněno z prostředků přímé demokracie pouze místní referendum. Občané se ovšem mohou účastnit rozhodování i dalšími prostředky, jakými jsou například petice, místní referendum či veřejné shromáždění. O místním referendu a o dalších možnostech účastnit se rozhodování v obci se budu zabývat v následující části 5. - Možnosti participace občanů.

¹¹⁰ URL:<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=237061>

5 Možnosti participace občanů

Občané obce se mohou na její správě nebo rozvoji podílet různými způsoby. V předchozí kapitole jsem se také zabývala participací občanů na rozhodování v obci, avšak možnosti jako konzultace, partnerství a další s sebou přináší i možnost občanů určitým způsobem zasáhnout do plánů obce, pozměnit je či vyslovit svůj názor na danou problematiku ještě před konečným rozhodnutím. Jednalo se tak o spolupráci obce a občanů při rozhodování o určité otázce. V této kapitole se budu zabývat konkrétními prostředky participace, kdy některé přicházejí v úvahu až v krajním případě, když je veřejnost nespokojena s rozhodováním nebo rozhodnutím obce. Takovými prostředky je například petiční akce, místní referendum či veřejné shromáždění. Mezi další prostředky participace, kterými se také budu zabývat v této kapitole, jsou volby do obecních zastupitelstev a občanská sdružení.

5.1 Volby do obecních zastupitelstev¹¹¹

Občané obce se mohou podílet na správě obce především hlasováním ve volbách do obecního zastupitelstva obce. Občané mají možnost výběru mezi politickými alternativami, představovanými jednotlivými stranami a kandidáty. Právě politické strany jsou hlavním prostředkem participace občanů na demokratickém principu. Do těchto politických stran se sdružují občané, kteří se chtějí aktivně podílet na politice své obce na základě společných zájmů, názorů a postojů. Ve volbách se politické strany snaží získat co nejvíce příznivců, a tak co největší podíl na státní moci, který je potřebný právě pro prosazení svých zájmů.

Opakujícím se výběrem získávají občané možnost kontrolovat zastupitelské a exekutivní orgány a v případě, že by byli nespokojeni, je mohou vyměnit. Volby tak mají kontrolní funkci. Mezi další můžeme zařadit funkci legitimizační, která spočívá v získání legitimacy zvoleného orgánu, a integrační. Politické síly, jež se ve volbách střetávají, reprezentují různé, někdy i značně odlišné zájmy, priority a cíle. Aktem voleb dochází k jejich integraci a současně i k integraci celé společnosti.

Obecným východiskem vnitrostátní úpravy voleb v České republice je článek 21 Listiny základních práv a svobod, který stanoví:

¹¹¹ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:
DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 10-11

- 1) „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.
- 2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.
- 3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.
- 4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

Na chod voleb mají vliv i další články Listiny základních práv a svobod. Jedná se především o článek 17, který zaručuje právo na svobodu projevu a informace, dále článek 19, ve kterém je zaručeno právo se shromažďovat a sdružovací právo obsažené v článku 20. Volbám se věnuje také Ústava majoritně v článku 18, který upravuje hlasovací právo do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR a hlavně pro nás důležité ustanovení odstavce 3, podle kterého má každý občan České republiky, který dosáhl 18 let, právo volit.

Základy voleb do zastupitelstev obcí a krajů jsou stanoveny v článku 102 Ústavy České republiky. Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období. Volby a volební právo dále upravuje zákon č.491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí ze dne 6. prosince 2001 a o změně zákonů 230/2002 Sb., 238/1992 Sb., 283/2005 Sb., 320/2009 Sb. (dále jen zákon o volbách do zastupitelstev obcí).

5.1.1 Aktivní a pasivní volební právo¹¹²

Občan obce může volit a také může být volen do zastupitelstva obce. Rozlišujeme tak aktivní a pasivní volební právo.

Aktivní volební právo je upraveno v §3 zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Zákon stanoví, že voličem je občan ČR, který dosáhl alespoň v den voleb 18 let a je přihlášen v obci k trvalému pobytu. To samé platí pro cizince

¹¹² Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:
DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 11-15

s výjimkou toho, že právo volit mu přiznává i mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána. Dalším ustanovením, které garantuje právo volit do obecního zastupitelstva, je §16 odst. 2 pís. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a jeho §17 se vztahuje na fyzické osoby, které jsou občany cizího státu.

Volič svým hlasem vyjadřuje své politické názory a preference ve vztahu k nabízeným politickým alternativám. Rozlišujeme mezi hlasem jediným a vícenásobným. Právě vícenásobný hlas se používá při volbách do zastupitelstev obcí v České republice a je spojen s otevřenými kandidátními listinami. Spočívá v dispozici takového počtu hlasů, který odpovídá velikosti volebního obvodu. Otevřené kandidátní listiny a vícenásobný hlas umožňují voliči hlasovat napříč stranickým spektrem, bez ohledu na kandidátní listiny.

Pasivní volební právo je upraveno v §5 zákona č.491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, které stanoví, že členem zastupitelstva obce může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b). S toutéž podmínkou může být zvolen volič do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy. Musí být ovšem navíc v den voleb v tomto městském obvodu nebo městské části přihlášen k trvalému pobytu.

Kandidátní listinu pro volby do zastupitelstva obce mohou podávat volební strany. Volební stranou mohou být:

- registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena
- koalice politických stran a politických hnutí
- nezávislí kandidáti
- sdružení nezávislých kandidátů
- sdružení politických stran a / nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů.

Kandidát může kandidovat pouze na jedné kandidátní listině volební strany pro volby do téhož zastupitelstva obce, a jsou-li vytvořeny volební obvody, pouze v jednom volebním obvodu a to tam, kde má trvalé bydliště. Kandidát na kandidátní listině uvádí svůj věk, povolání, část obce, kde je přihlášen k trvalému pobytu a název politické strany nebo hnutí, jehož je členem, nebo že členem není. Dále ke kandidátní listině kandidát přikládá prohlášení.

Volební strany oslovují občany obce především volební kampaní. Občané tak mají možnost seznámit se s volebními stranami a jejich programem. Lze říci, že především volební kampaň má největší vliv na rozhodování občanů v tom, komu dají svůj hlas a koho si zvolí jako reprezentanta jejich zájmů.

5.1.2 Účast ve volbách¹¹³

Tato část pro představu nastíní účast voličů ve volbách do zastupitelstev obcí a měst a městských částí a obvodů.

1. Zastupitelstva obcí a měst

Při náhledu do grafu č. 5 v příloze můžeme pozorovat, že od roku 1990 do roku 2010 počet zapsaných voličů vzrůstal a zvýšil se tak o téměř 100 000 voličů během 20 let. Snižující tendenci můžeme pozorovat v účasti voličů ve volbách od roku 1990 do roku 1998. V roce 2002 přišlo k volbám téměř stejně voličů jako v roce předchozím a do roku 2010 můžeme pozorovat opět nárůst, avšak bohužel není tak razantní, jako pokles počtu voličů v předchozích letech.

2. Zastupitelstva městských částí a obvodů

Graf č. 6 obsažený v příloze vykazuje zvyšující se hodnoty v počtu zapsaných voličů ve volbách do zastupitelstev městských částí a obvodů do roku 2002, v roce 2006 a 2010 můžeme pozorovat opět mírný pokles, který je přímo úměrný zvyšujícímu se počtu zapsaných voličů u voleb do zastupitelstev obcí a měst. Účast voličů ve volbách se od roku 1990 do roku 2002 snížila o více než 40 000. To je jistě negativním jevem, avšak nárůst můžeme pozorovat v roce 2006 a poté 2010, kdy se počet hlasujících občanů mírně navýšil. Občané se tedy každým rokem účastní voleb méně.

¹¹³ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:
DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 16

5.2 *Místní referendum*¹¹⁴

Místní referendum je nástrojem, který umožňuje občanům přímou správu veřejných věcí. Jeho použití je namístě v případě, že chce většina občanů v obci prosadit určité změny, které spadají do samostatné působnosti obce. Jedná se tak o nástroj přímé demokracie, zatím jediný u nás obecně uzákoněný. O konání místního referenda může rozhodnout nejen zastupitelstvo obce, ale vyhlášení místního referenda si mohou občané také vynutit „zdola“. Místní referendum tedy umožňuje aktivním občanům převzít na sebe rozhodovací pravomoc v případě, kdy vedení obce většinovou vůli voličů odmítá respektovat nebo kdy ji vůbec nezjišťuje.

Ústavní oporou pro místní referendum je článek 21 Listiny základních práv a svobod, který stanoví právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Referendová pravidla nalezneme také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. §16 b) zákona o obcích zaručuje právo občanům, kteří dosáhli věku 18 let, hlasovat v místním referendu. Zákon o obcích se věnuje místnímu referendu především v případě sloučení nebo připojení obce v §19, kdy je k uzavření dohody o sloučení obcí nebo připojení obce nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci.

Totéž platí i pro sloučení nebo připojení městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě a úpravu nalezneme v §20 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V případě oddělení části obce musí podle § 21 zákona o obcích vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.

Zvláštním zákonem, který upravuje provádění místního referenda je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu ze dne 11. prosince 2003 a o změně zákonů 234/2006 Sb., 169/2008 Sb., 142/2012 Sb. (dále jen zákon o místním referendu).

¹¹⁴ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:
DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 17-18

5.2.1 *Konání a náležitosti*¹¹⁵

Místní referendum se může konat v obci, městské části nebo městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy. Koná se tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Hlasování v místním referendu je záležitostí jednoho dne. Jak již bylo výše uvedeno, rozhoduje se v místním referendu o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. V místním referendu nelze rozhodovat například o místních poplatcích, o rozpočtu, o zřízení nebo zrušení orgánů či o volbě a odvolání starosty apod.

Na konání místního referenda se může usnést zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nebo podá návrh na konání místního referenda přípravný výbor a zastupitelstvo obce nebo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení. Přípravný výbor tvoří minimálně tři voliči, kteří mají klíčové funkce v místním referendu vyhlášeném na popud občanů. Mezi hlavní funkce přípravného výboru patří navrhování uspořádání místního referenda, delegace členů do komisí pro hlasování a v případě potřeby je oprávněn domáhat se soudní ochrany. Dále přípravný výbor uvede člena, který je oprávněn jednat jejich jménem.

Návrh:

- musí podpořit určitý počet občanů svým podpisem:
 - v obci do 3000 obyvatel 30% oprávněných osob
 - do 20 000 obyvatel 20% oprávněných osob
 - do 200 000 obyvatel 10% oprávněných osob
 - nad 200 000 obyvatel 6% oprávněných osob

Pokud nejsou tyto požadavky splněny, nelze se vyhlášení referenda domáhat u soudu. Je zde však možnost s výsledky podpisové akce apelovat na zastupitelstvo, aby referendum vyhlásilo z vlastní vůle.

- otázka, která se bude projednávat v místním referendu, musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět „ano“ nebo „ne“

¹¹⁵ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:
DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 18-21

Jednoznačnost otázky posiluje právní jistotu, nesmí ovšem být na úkor srozumitelnosti pro voliče. S délkou otázky se paradoxně zvětšuje pravděpodobnost chyby nebo použití dvojznačného termínu, na druhou stranu je však k věci, aby otázka obsahovala právem definované a používané pojmy. Je tedy doporučeno volit při formulaci otázky rozumný kompromis mezi neformálností na straně jedné a snahou o právní perfekcionismus a vymahatelnost rozhodnutí na straně druhé.

- musí obsahovat
 - označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje
 - znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu
 - odůvodnění návrhu
 - odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města
 - označení zmocněnce z členů přípravného výboru
 - jména, příjmení, datum narození členů přípravného výboru a jejich místo trvalého pobytu a jejich podpisy

- obsahuje přílohu návrhu, kterou tvoří podpisová listina. Součástí podpisové listiny jsou určité náležitosti stanovené v §11 odst. 1 zákona o místním referendu:
 - označení území, na němž se má místní referendum konat
 - znění otázky, popřípadě otázek
 - jména, příjmení a adresa členů přípravného výboru
 - upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda

Občan, který v den podpisu dovršil věku 18 let a který podporuje konání místního referenda, uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis. Je důležité respektovat všechny uvedené požadavky z důvodu toho, aby nedošlo k záměně s peticí ve smyslu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním ze dne 27. března 1990. (dále jen zákon o právu petičním)

- může obsahovat preferovaný termín konání místního referenda, avšak zastupitelstvo není termínem vázáno

Návrh předkládá přípravný výbor obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu nebo magistrátu Prahy nebo územně členěného statutárního města, který má lhůtu 15 dnů k tomu, aby přezkoumal náležitosti předloženého návrhu. Jestliže neshledá žádné nedostatky, je povinen o tom písemně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru. Pokud ovšem nedostatky obsahuje, má zmocněnec lhůtu 7 dnů na to, aby je odstranil. V případě, že obecní úřad nebo magistrát statutárního města nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný. Návrh následně předloží rada obce nebo města k projednání zastupitelstvu obce nebo statutárního města.

Zastupitelstvo má v zásadě tři možnosti, jak s návrhem na konání místního referenda naložit. Může:

1. vyhlásit místní referendum – zastupitelstvo zároveň stanoví den jeho konání a to nejpozději na 90. den po dni jeho vyhlášení, pokud není výslovně v návrhu uvedena doba pozdější.
2. rozhodnout, že místní referendum nevyhlásí – může se tak stát v případě, že se jedná o otázku, o které nelze místní referendum konat. Důvodem tak může být například nejednoznačnost otázky nebo to, že otázka nespadá do samostatné působnosti. Pokud přípravný výbor s názorem zastupitelstva nesouhlasí, může se domáhat, aby referendum o navrhované otázce vyhlásil soud.
3. rozhodnout o navrhované otázce bez vyhlášení místního referenda – *„tato varianta umožňuje zastupitelům vyslyšet přání občanů řešit předmětnou otázku určitým způsobem již na základě úspěšné podpisové akce a ušetřit tak obci náklady spojené s konáním referenda. Přípravný výbor má však právo trvat na uskutečnění místního referenda a zastupitelstvo v tom případě*

*vyhlásí referendum na svém dalším zasedání a prvotní rozhodnutí tak pozbude platnosti.*¹¹⁶

Pro vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo statutárního města stačí souhlas prosté většiny hlasů všech členů zastupitelstva. Usnesení zastupitelstva o konání místního referenda se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu nebo v případě statutárního města na úřední desce magistrátu či úřední desce úřadu městské části nebo městského obvodu po dobu 15 dnů. Den konání se stanoví tak, aby nepřipadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce nebo statutárního města.

Veškeré náklady a výdaje spojené s konáním místního referenda a s vybavením hlasovací místnosti pro okrskové komise hradí obec ze svého rozpočtu. Organizaci zajišťuje z větší části obecní úřad.

5.2.2 Hlasování v místním referendu¹¹⁷

Hlasování je podrobně upraveno v §17 - §46 zákona o místním referendu od ustanovení o komisích až po vyhlášení výsledků. Pro řádný průběh se zřizují komise okrsková, místní a městská podle toho, jestli je místní referendum konáno v obci nebo ve statutárním městě. Její hlavní náplní je především zajištění průběhu hlasování, sčítání hlasů, dohled nad správným odevzdáváním hlasů a další funkce, které jsou stanoveny ve zvláštním zákoně. Komise jsou nejméně čtyřčlenné a detailní pravidla pro jejich ustavení a členství jsou stanoveny v §21 a §22 zákona o místním referendu. Na prvním zasedání komise je určen předseda a místopředseda komise. Předseda řídí jednání komise. Činnost komise je ukončena uplynutím patnáctého dne po vyhlášení výsledků hlasování.

Hlasování v místním referendu probíhá v hlasovacích okrscích. Starosta obce má povinnost zveřejnit nejpozději 15 dnů přede dnem konání místního referenda oznámení o době a místě konání místního referenda. Jestliže je potřeba, uvede dále územní vymezení jednotlivých hlasovacích okrsků a adresy hlasovacích místností a otázky položené k rozhodnutí v místním referendu. Následuje samotné hlasování,

¹¹⁶ JANSÁ, P., PAVLIŠOVÁ, R., *Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie): právem proti korupci*. 2010, s. 9

¹¹⁷ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. *Občanská participace na správě a rozvoji obce*, 2011, s. 21-22

kteře probíhá obdobně jako u voleb, včetně hlasovacích lístků, hlasovacích místností a zásad hlasování.

Zjišťování výsledků hlasování a jejich vyhlášení provádí okrsková komise. Má na starosti součet platných hlasů a vyloučí neplatné hlasovací lístky. Sečte hlasy odevzdané pro odpověď „ano“, hlasy pro odpověď „ne“ a zvláště hlasovací lístky, na kterých není označena žádná odpověď. Informace o sečtení hlasů a podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu předá předseda nebo jiný pověřený člen komise místní komisi. Ta posléze zjistí celkové výsledky hlasování v místním referendu v obci. V případě konání místního referenda ve statutárním městě, zjistí městská komise celkové výsledky hlasování po přezkoumání zápisů místních komisí.

Výsledky vyhlašuje místní komise a zveřejní je na úřední desce obecního úřadu ihned po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování po dobu 15 dnů. Ve statutárním městě uveřejní výsledky hlasování městská komise na úřední desce magistrátu statutárního města také po dobu 15 dnů.

Rozhodnutí v místním referendu je platné pouze v případě účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Je závazné jen tehdy, hlasovala – li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda účastnily. Závaznost tohoto rozhodnutí platí pro zastupitelstvo obce, statutárního města a orgány obce a statutárního města a jeho plnění je výkonem samostatné působnosti. Úkolem pro orgány obce je tedy rozhodnutí realizovat, přičemž ve fázi realizace nemají již občané možnost vzít roli orgánů obce na sebe a nahradit jejich vůli.

„Zákon neřeší otázku, jak dlouho výsledek referenda orgány obce zavazuje a jakým způsobem ho lze změnit. Pouze stanoví omezení, dle kterého lze místní referendum o těžce otázce konat nejdříve po uplynutí 24 měsíců. Rozhodnutí přijaté v referendu jsou tedy oprávněni změnit pouze občané, a to opět svým rozhodnutím v referendu. Do té doby jsou orgány obce povinny jej respektovat.“¹¹⁸

V případě nespokojenosti s průběhem konání místního referenda může každý, kdo má právo se ho účastnit, podat stížnost na postup komise. O stížnosti rozhoduje komise vyššího stupně. Každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor může

¹¹⁸ JANSÁ, P., PAVLIŠOVÁ, R., *Místní referendum: (poslední výsypa přímé demokracie): právem proti korupci*. 2010, s. 9

v případě určitých okolností u příslušného krajského soudu podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Rozhodnutí soudu pak nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce.

5.3 Veřejná shromáždění¹¹⁹

Veřejné shromáždění je reakcí na aktuální událost, se kterou jsou občané nespokojeni. Je to shromáždění osob za určitým účelem a k prosazení jejich zájmů. Můžeme říci, že je poslední šancí na určitou změnu, se kterou tato skupina osob nesouhlasí. Shromáždění jako projev vůle více osob pak může mít vliv na změnu rozhodnutí, se kterým je veřejnost nespokojena.

Účel shromáždění je obecně definován jako setkání lidí za účelem společné aktivity v podobě diskuse a manifestace vůle, utváření kolektivního mínění a jeho vyjádření apod. Například v Polsku je shromážděním společná diskuse či vyjádření společného názoru. Na Slovensku je vnímáno shromažďování totožně jako v České republice.

„Při exkurzu do historie můžeme spatřovat shromažďovací právo jako právo čistě politické již v 18. století, v počátcích rozvoje politických a občanských práv. Šlo o vydobytí možnosti občanů společně se vyjádřit vůči absolutistickému státu. Zpočátku se nejsilněji a nejvlivněji projevovaly politické strany a až v posledních desítkách let se začala objevovat i jiná sociální hnutí neorientovaná na uchopení moci ve státě. V demokratickém právním státě tato svoboda stejně jako další svobody dostávají nový rozměr, který jim umožňuje, s ohledem na možnost tvorby veřejného mínění, diskutovat a zabývat se všemi tématy, která mají celospolečenský význam, což z práva shromažďovacího činí jeden ze strukturálních elementů demokracie.“¹²⁰

Veřejná shromáždění jsou shromáždění občanů, sloužící k výměně informací a názorů, může také vyjadřovat postoje a stanoviska. Jsou jimi zejména schůze, pouliční průvody, demonstrace či happeningy přístupné každému a konané na veřejném prostranství.

Základ pro právo shromažďovací můžeme spatřovat v článku 16 Listiny základních práv a svobod:

¹¹⁹ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 29-30

¹²⁰ ČERNÝ, P., LEHKÁ, M., *Zákon o právu shromažďovacím*. 2010, str. 12, 13

- 1) *„Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.*
- 2) *Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.“*

Veřejná shromáždění jsou upravena zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím ze dne 27. března 1990 ve znění zákonů č. 175/1990 Sb., 259/2002 Sb., 151/2002 Sb., 501/2004 Sb., 274/2008 Sb., 294/2009 Sb. (dále jen zákon o právu shromažďovacím). V něm se zaručuje právo občanů pokojně se shromažďovat.

5.3.1 Pravidla shromažďování¹²¹

Ke shromažďování není potřeba povolení státního orgánu, podléhá však, mimo určité výjimky, oznamovací povinnosti. Oznámení musí obsahovat následující náležitosti:

- *„účel shromáždění, den a místo jeho konání a dobu zahájení, jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládanou dobu jeho ukončení*
- *předpokládaný počet účastníků shromáždění*
- *opatření, která svolavatel provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem, zejména potřebný počet pořadatelů starších 18 let, které k organizaci shromáždění určí, a způsob jejich označení*
- *má-li jít o pouliční průvod, výchozí místo, cestu a místo ukončení*
- *jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele, u právnické osoby její název a sídlo a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem*
- *jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn jednat v zastoupení svolavatele.“¹²²*

¹²¹ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 30-31

¹²² Zákon č. 84/1990, o právu shromažďovacím

Oznámení o konání veřejného shromáždění může podat fyzická osoba (svolavatel) starší 18 let, má-li české státní občanství. Dále právnická osoba se sídlem na území České republiky nebo skupina osob. Svolavatel nebo ten, kdo je zmocněn jednat za právnickou osobu, je povinen oznámit úřadu konání shromáždění alespoň 5 dnů předem, ale ne dříve než 6 měsíců přede dnem konání. Jinak se k oznámení nepřihlíží.

Shromáždění jsou zakázána v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají.

Shromáždění se oznamuje:

- obecnímu úřadu, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat
- pověřenému obecnímu úřadu, přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu
- krajskému úřadu, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu
- ministerstvu vnitra, pokud místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje.

Tyto příslušné orgány mohou veřejné shromáždění omezit, zakázat, rozpustit a popřípadě svolavatele sanovat. Omezit shromáždění lze z důvodu zachování veřejného pořádku pro nevhodnost místa nebo času. Svolavateli nehrozí žádné sankce, pokud dané omezení bude respektovat. Pokud k němu však dojde, může být shromáždění rozpuštěno.

Příslušné orgány veřejné správy mohou zakázat shromáždění z důvodů politických nebo technických. Politickými důvody je na mysli popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo náboženské smýšlení a sociální postavení nebo rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, dopouštění se násilí nebo porušování ústavy a zákonů. Technické důvody se týkají spíše umístění shromáždění, kdy je možné ho zakázat v případě, že je konáno na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, pokud se má na stejném místě a ve stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání, v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závazném rozporu se zájmem obyvatelstva. Úřad o tomto zákazu musí rozhodnout do 3 dnů a rozhodnutí vyvěsit na úřední desce úřadu. Podání opravných prostředků je přípustné do 15 dnů u krajského úřadu.

Rozpustit lze shromáždění, jež se koná, ačkoliv bylo zakázáno a svolavatel ho na výzvu policisty neukončí, jež se koná bez ohlášení, nastal-li zároveň alespoň jeden důvod, který by umožnil shromáždění zakázat, pokud by bylo řádně ohlášeno. Možnost rozpuštění může dále nastat u shromáždění, které bylo obcí omezeno a pokračuje i po stanovené době ukončení, nastaly politické důvody umožňující jeho zákaz nebo jehož účastníci páchají trestné činy.

5.3.2 *Shromáždění bez oznámení*¹²³

Dle nařízení 19/2004, které vydala rada hlavního města Prahy dne 26. 10. 2004 podle §44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., a §4 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb., je možné konat shromáždění bez oznamovací povinnosti. Místo je přesně určeno, a to v prostoru Palackého náměstí v Praze 2, vymezeném na východě pomníkem Františka Palackého, na severu výstupem z podchodu od stanice metra Karlovo náměstí, na západní straně pásem zeleně a na jižní straně zvýšeného parteru Palackého náměstí kamenným zábradlím. Dále se také stanovuje doba, v níž se shromáždění konat nesmějí na dobu od 20:00 do 10:00. Nařízení nabylo účinnosti 17. listopadu 2004.

5.4 *Občanská sdružení*¹²⁴

V předešlé kapitole jsme se věnovala veřejným shromážděním, které jsem definovala jako reakci na aktuální událost, se kterou jsou občané nespokojeni. Proto se na obranu svých zájmů shromažďují a protestují proti nastalým událostem. Občanská sdružení také hájí zájmy svých členů, avšak nedochází k jednorázovým razantním protestním akcím, ale ke sdružování občanů, kteří mají stejné nebo podobné zájmy a sami se chtějí podílet na realizaci těchto cílů. Občané tak mohou zakládat spolky, svazy, společnosti, hnutí, kluby, odborové organizace a jiná občanská sdružení.

¹²³ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 31-32

¹²⁴ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 33

Místní sdružení hraje významnou roli v životě komunity a jejich existence a fungování má výrazný vliv na hladinu občanské participace. Dobře fungující komunita je jednou z možných motivací k veřejné aktivitě.

Výhodným důvodem pro založení sdružení je větší váha hlasu sdružených občanů než váha hlasu jednotlivce, osvobození od některých správních poplatků, které je upraveno zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Nezanedbatelnou výhodou je také skutečnost, že občanské sdružení má šanci získat granty na podporu své činnosti, a to jak od soukromých dárců tak od nadací, mezinárodních institucí či českých ministerstev.

5.4.1 Nestátní neziskový sektor¹²⁵

Tento typ sdružování občanů do spolků má za následek existenci významné sociální a ekonomické síly – neziskového sektoru. Ten představuje všechny možné formy formálního dobrovolného lidského sdružování. Rozvoj neziskového sektoru je vnímán jako pomalu se rozjíždějící, organizace si získávají respekt jak veřejnosti, tak i zastupitelských institucí a úřadů. Organizace a neziskový sektor se snaží získat společenského uznání, které dopomáhá ochotě lidí participovat a tak napomáhat rozvoji občanské společnosti. Nezisková organizace vlastně vzniká v důsledku reakce na určitý společenský problém.

Nejčastější právní formou nestátní neziskové organizace v ČR je právě občanské sdružení. Dalšími formami neziskového sektoru jsou obecně prospěšná společnost, nadace či nadační fond, kterými se ještě budu v mé práci zabývat. Dalšími mohou být církve nebo náboženské společnosti nebo jimi zřízená církevní právnická osoba, též některé veřejné subjekty zřizované územními samosprávnými celky, jako jsou příspěvkové organizace, veřejnoprávní sdružení, školská právnická osoba, neziskové zdravotnické zařízení apod.

Právo se sdružovat zaručuje Listina základních práv a svobod v článku 20, který stanoví, že každý má právo společně s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Občané mají také dle Listiny základních práv a svobod právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

¹²⁵ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 33-35

Sdružovací právo můžeme také nalézt v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod, která zaručuje hospodářská, sociální a kulturní práva. Článek 27 Listiny základních práv a svobod dává každému právo se na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů svobodně sdružovat s jinými.

Ustanovením pro založení a provoz občanského sdružení je zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ze dne 27. března 1990, ve znění zákonů č.300/1990 Sb., 513/1991 Sb., 68/1993 Sb., 151/2002 Sb., 230/2006 Sb., 342/2006 Sb., 33/2008 Sb., 227/2009 Sb., 424/2010 Sb., 420/2011 Sb. (dále jen zákon o sdružování občanů). Zákon zaručuje občanům právo svobodně se sdružovat. Na rozdíl od veřejných shromáždění není zapotřebí povolení státního orgánu ke vzniku a provozu občanského sdružení. Zákon se však nevztahuje na sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání, v církvích a náboženských společnostech. Členy sdružení mohou být i právnické osoby a samotná sdružení jsou právnickými osobami, do jejichž činnosti mohou orgány státní moci zasahovat jen v mezích zákona.

Ke členství v občanském sdružení nesmí být nikdo nucen a kdokoliv může ze sdružení vystoupit. Zároveň nikomu nesmí být na újmu, že se sdružuje, nebo naopak že členem sdružení není. Práva a povinnosti člena sdružení dále upravují stanovy sdružení.

5.4.2 Další právní formy neziskových organizací

Kromě občanského sdružení existují i další formy neziskových organizací podle toho, k jakému účelu slouží. Mezi ně patří následující:

Obecně prospěšná společnost - Obecně prospěšné společnosti upravuje zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech ze dne 28. září 1995, ve znění zákonů č. 208/2002 Sb., 320/2002 Sb., 437/2003 Sb., 296/2007 Sb., 126/2008 Sb., 227/2009 Sb., 231/2010 Sb. (dále jen zákon o obecně prospěšných společnostech). Obecně prospěšná společnost je právnická osoba, která poskytuje obecně prospěšné služby všem za stejných podmínek a její hospodářský výsledek nesmí být použit ve

prospěch zakladatelů, zaměstnanců, členů nebo orgánů společnosti. Její zisk je použit na obecně prospěšné služby, za jejichž účelem byla tato společnost založena.¹²⁶

Nadace a nadační fond - Nadace a nadační fondy upravuje zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ze dne 3. září 1997 ve znění zákonů č. 210/2002 Sb., 257/2004 Sb., 296/2007 Sb., 126/2008 Sb., 160/2010 Sb., 227/2009 Sb., 158/2010 Sb., 188/2011 Sb. (dále jen zákon o nadacích a nadačních fondech). Nadace a nadační fond jsou účelová sdružení majetku zřízená pro dosahování obecně prospěšných cílů, kterými jsou zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu. Nadace a nadační fond jsou právnickou osobou, která se zřizuje nadační listinou, jíž je smlouva zakladatelů, zakládací listina nebo závěť. Je to jakýsi přerozdělovací subjekt, který přijímá nadační dary a poskytuje nadační příspěvky. Nadační dar představuje určitou finanční či materiální pomoc, která je poskytována třetí osobou nadaci nebo nadačnímu fondu pro účely, pro které byly zřízeny. Tato pomoc se poté přemění na nadační příspěvek, který poskytuje nadace či fond další třetí osobě ke stejnému účelu. Podmínky pro poskytování těchto nadačních příspěvků, okruh osob, kterým se příspěvky poskytují a jakým způsobem stanoví statut nadace a nadačního fondu.¹²⁷

5.5 Petice a stížnosti¹²⁸

Petiční právo je další právní zárukou ve veřejné správě. Je dalším prostředkem pro prosazení názorů a vyjádřením občanů nespokojených s určitou událostí nebo stavem. V minulosti sehrála významnou úlohu jako nástroj veřejného působení na panovníky i parlamenty zejména v době, kdy se ještě subjektivní veřejná práva neuznávala. Po Ústavě z roku 1920 se petiční právo vykládalo zužujícím způsobem a to tak, že jde o petici panovníkovi nebo některému zákonodárnému sboru. Další Ústava z roku 1948 stanovila právo předkládat petice kterémukoliv veřejnému orgánu, avšak nastalé politické poměry to neumožňovaly a právo petiční

¹²⁶ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 36-37

¹²⁷ DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 39-40

¹²⁸ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 44

se stalo spíše iluzorním. Ústava z roku 1960 poté zaručuje pouze právo občanů obracet se k zastupitelským sborům a ostatním orgánům s návrhy, podněty a stížnostmi a povinnost státních orgánů na ně včas a řádně odpovídat.

Nyní je v našich právních úpravách a jiných moderních ústavách petiční právo považováno za jedno ze základních občanských práv. Listina základních práv a svobod petiční právo výslovně zaručuje v článku 18 jako jedno z politických práv:

- 1) *„Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*
- 2) *Petici se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu.*
- 3) *Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.“*

Petiční právo dále upravuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Zaručuje každému právo obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. Jsou zakázány petice, které by jakýmkoliv způsobem měly tendenci zasahovat do působnosti soudu. Zároveň nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování politických, osobních nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti. Není přípustné, aby bylo komukoliv bráněno ve výkonu tohoto práva. Zároveň nesmí být nikomu na újmu.

5.5.1 Pravidla petiční akce¹²⁹

Jednou z hlavních zásad při organizaci petiční akce je písemná forma petice. Petici může sepsat jednotlivec, ale spíše se na ní podílí větší množství občanů. Mohou si vytvořit petiční výbor, který slouží jako organizátor petiční akce. Může mít na starosti sestavení petice, opatření podpisů občanů, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním. Členové petičního výboru jsou následně povinni ustanovit osobu, která je starší 18 let, k zastupování ve styku se státními orgány.

¹²⁹ Pro tuto kapitolu bylo čerpáno z:

DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 45-46

Občan se může na petici podílet tím způsobem, že vyjádří souhlas s petiční akcí svým podpisem, u kterého uvede také svoje jméno, příjmení a bydliště. Občan nebo petiční výbor může jakýmkoliv způsobem, neodporujícím zákonu, vyzývat ostatní občany, aby svým podpisem petici podpořili. Musí jim být také umožněno řádně se seznámit s obsahem petice. V žádném případě však nesmí nikoho do podpisu nutit. Podpisové archy mohou být vystaveny též na veřejně přístupných místech nebo sběrem podpisů může být také pověřena osoba, která dosáhla věku 16 let.

Jak již bylo výše uvedeno, musí mít petice písemnou formu. Pro podání a vyřízení petice jsou stanoveny další důležité zásady, jakými je například uvedení jména, příjmení a bydliště toho, kdo petici podává. V případě, že by petici podával petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů včetně občana, který je ustanoven členy výboru petiční akci zastupovat před státními orgány. Státní orgán je povinen petici přijmout. Pokud petice nepatří do jeho meze působnosti, postoupí ji příslušnému státnímu orgánu a uvědomí ho o tom, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijal, má povinnost její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. Své stanovisko a způsob jejího vyřízení uvede v odpovědi. Způsob přijímání, projednávání a vyřizování petic mají státní orgány a orgány územní samosprávy upraveny ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech. Pravidla pro přijímání a vyřizování petic orgány obce stanoví rada obce, orgány kraje rada kraje.

Orgán státu nebo orgán územní samosprávy nemusí petici vyhovět. Jeho úkolem je pouze vydat stanovisko a odpovědět, zda se k petici postaví kladně či naopak záporně a požadavkům nevyhoví. Bohužel jak již ze zkušeností občanů vyplývá, stává se, že obecní úřad či jiná instituce, která má povinnost na petici odpovědět, nereaguje. V lepších případech odpoví, ale její stanovisko v porovnání s úsilím, které bylo vynaloženo na uspořádání celé petiční akce je zanedbatelné. Této nečinnosti nemůže petent právními prostředky zabránit. Může však využít některých prostředků projevu veřejného mínění. Porušení právních povinností při vyřizování petice může mít proto především jen politické důsledky a v případě porušení povinnosti ze strany zaměstnance disciplinární důsledky. Nemá to ovšem vliv na fakt, že petiční právo, jako jedno ze základních občanských práv, slouží veřejnosti k participaci na správě a rozvoji obce, ve které žijí. Tímto způsobem vyjadřují

stanoviska a postoje k určitému nastalému problému a dochází tak k jednomu z nejdůležitějších způsobů komunikace mezi občany a orgány státu nebo orgány územní samosprávy. Společnost tak působí na tyto orgány.

5.5.2 Stížnosti a podněty¹³⁰

Stížnosti, oznámení a podněty nejsou peticemi. Petice se týkají věcí veřejného či společného zájmu na rozdíl od stížností, oznámení a podnětů, které se týkají víceméně věcí zájmu osobního. I přesto můžeme říci, že jejich prostřednictvím dochází ke komunikaci s orgánem státní moci nebo orgánem územního samosprávného celku a jednotlivec tak prosazuje své zájmy a názory a požaduje změnu určitého stavu.

Existuje velký okruh podání takového druhu, jejichž vyřizování je různě upraveno nebo právně upraveno vůbec není. Tento jev můžeme připsat vývoji po roce 1948, tehdejší etatizaci společnosti a uplatňování „pečovatelské“ funkce státu, s nímž nerozlučně souviselo omezování veřejných subjektivních práv občanů a přenášení rozhodování o věcech občanů ze sféry právní do sféry mimoprávní. V roce 1958 byla schválena vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Byla považována za právní předpis, ačkoliv jím ve skutečnosti nebyla. Nařízením vlády č. 370/2005 Sb. byla zrušena. Vládní vyhláška rozlišovala stížnosti, oznámení a podněty a podrobně upravovala jejich vyřizování „všemi orgány státního a hospodářského aparátu“. Vyřizování bylo značně formalizováno, přesto však nešlo o řízení právní a vyřízení nebylo rozhodnutím. Po listopadu 1989 byl význam vyhlášky značně omezen. Konečným podnětem pro zrušení vládní vyhlášky byl nový zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Stížnostem se věnuje ve svém § 175.

§175 Správního řádu stanoví, že dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Stížnost se podává písemně a v případě, že by byla podána ústně a nebylo by ji možné ihned vyřídit, sepíše o ní správní orgán písemný záznam. Stížnost se podává u správního orgánu, který vede řízení. Ten je povinen prošetřit skutečnosti a rozhodnout do 60 dnů ode dne jejího doručení. Podání

¹³⁰ Prot tuto kapitolu bylo čerpáno z: DOČEKALOVÁ, Michaela. Občanská participace na správě a rozvoji obce, 2011, s. 46-47

stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu a nesmí být proti němu činěny přímé ni nepřímé zákroky proto, že podal stížnost. To však neplatí, dopustil-li se stěžovatel trestného činu nebo přestupku a v případě, že jsou ve stížnosti uvedeny skutečnosti, které dávají podnět k zásahu proti stěžovateli v rámci správního dozoru. Proti vyřízení stížnosti nejsou přípustné opravné prostředky jako je například odvolání a rozklad, ani žaloba ke správnímu soudu, a to i když třeba správní orgán vyřízení provedl ve formě rozhodnutí.

Pokud podle stěžovatele nebyla stížnost řádně vyřízena, má možnost požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

6 Občanská participace ve městě Plzeň

6.1 Statutární město

Zákon o obcích v §4 odst. 1 stanoví 25 měst, která jsou statutárními městy. Mezi ně patří také Plzeň. Zákon o obcích se věnuje statutárním městům především v hlavě VIII.

Statutární města mají zvláštní postavení, které spočívá v jejich členění na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Městské obvody a městské části tak mají analogické postavení jako obce s tím rozdílem, že nejsou právníckými osobami. Městské obvody a městské části jsou vždy součástí daného města, označují se jako organizační jednotky a jejich působnost je odvozena od působnosti města jako celku. Nemohou také vydávat vlastní právní předpisy. Zákon o obcích mluví o městských částech a městských obvodech jako o „organizační jednotce města“. S ohledem na §134 zákona o obcích lze dovodit, že „organizační jednotkou města“ se rozumí složka bez právní subjektivity. *„Přesto rozhodnutí o územním členění statutárního města a následné ustavení příslušných orgánů na úrovni daných organizačních jednotek statutárního města fakticky vede ke dvouúrovňové organizaci městské správy.“*¹³¹ S ohledem na právní úpravu je nutno konstatovat, že ani zákon o obcích, ani jakýkoliv jiný zvláštní zákon nestanoví výslovná kritéria, podle kterých by byly posuzovány předpoklady pro získání postavení statutárního města.

*„Základním modelem členění statutárních měst je rozčlenění celého jejich území na městské obvody nebo městské části.“*¹³² Je ovšem možné také rozčlenění, kdy se městské obvody nebo části zřídí jen na určité části území statutárního města. V takovém případě je tato část města spravována jednoúrovňově a zbývající část města dvouúrovňově. O tom, jakým způsobem se město rozčlení, rozhoduje výlučně zastupitelstvo statutárního města.¹³³

Zastupitelstvo města také v případě, že se rozhodne o územním členění města, vydává formou obecně závazné vyhlášky statut města, který blíže konkretizuje

¹³¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 132

¹³² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 132

¹³³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 133

vnitřní poměry ve věcech správy územně členěných statutárních měst.¹³⁴ Co ve statutu zastupitelstvo města stanoví, uvádí §130 zákona o obcích. Jedná se především o výčet městských obvodů a částí a jejich území, pravomoc orgánů města a orgánů městských obvodů a městských částí v oblasti samostatné a přenesené působnosti, o vzájemnou součinnost mezi orgány města a městských obvodů nebo částí, zdroje jejich peněžních příjmů, rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky a další. Statutem také statutární město svěřuje městskému obvodu nebo městské části určité úkony na úseku samostatné působnosti. Může to být například schvalování programu rozvoje městského obvodu nebo části, rozhodování o majetkoprávních úkonech, ukládání pokut a podobně.¹³⁵

Pro území městských obvodů či městských částí by mělo platit pravidlo pro obce, že i jejich území by mělo být tvořeno jedním či více katastrálními územími. Změny v území mohou poté spočívat buď ve zřízení nového městského obvodu nebo části nebo ve zrušení stávajícího městského obvodu či části. Specifickou formou změn v území městských částí nebo obvodů je jejich připojení k jiné městské části nebo obvodu. Připojená městská část nebo obvod zaniká a stává se součástí městské části nebo obvodu, k níž se připojuje.¹³⁶

Mezi orgány statutárního města patří zastupitelstvo města, rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Městský obvod statutárního města je spravován zastupitelstvem, dalšími orgány jsou rada městského obvodu, starosta, úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. Stejně tak je spravována městská část statutárního města. Dalším orgánem statutárního města nebo městského obvodu či části může být též komise, pokud jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.¹³⁷

6.2 Město Plzeň

Plzeň je statutárním městem a zároveň 4. největším městem v České republice. Plzeň je také středobodem západních Čech, kde zaujímá výrazné postavení

¹³⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 133

¹³⁵ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§133)

¹³⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*, 2011, s. 136

¹³⁷ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (§5 odst. 2,3)

v oblasti průmyslu, obchodu, kultury a správy. Plzeň byla založena v roce 1295 na soutoku řek Úhlavy, Úslavy, Radbuzy a Mže českým králem Václavem II. Již v době svého založení byla významnou křižovatkou cest do Norimberka a Řezna a tím pádem také důležitým obchodním střediskem. Po Praze a Kutné Hoře byla třetím největším městem v Čechách a v letech 1599 – 1600 dokonce dočasným sídlem římského císaře a českého krále Rudolfa II. „*V období českého stavovského povstání byla Plzeň obléhána a r. 1618 dobytá vojsky Mansfelda. Konec 17. stol. v Plzni je spojen s barokem a se jmény stavitele Jakuba Augustona a sochaře Kristiána Widmana.*“¹³⁸ V roce 1989 bylo historické jádro města prohlášeno městskou památkovou rezervací. Mohutný rozvoj Plzeň zaznamenala v první polovině 19. století, kdy byl v roce 1842 založen Měšťanský pivovar a v tomtéž období také strojírenský podnik Škoda. Dnes v Plzni žije přibližně 167 000 obyvatel a rozkládá se na ploše 125 km². Je sídlem Západočeské univerzity a biskupství.¹³⁹

6.2.1 Orgány města

Ustavující jednání zastupitelstva Plzně se konalo dne 25.11.2010. Plzeň má 47 členů zastupitelstva. Zastupitelstvem jsou zřízeny výbory finanční, kontrolní a výbor pro zadávání veřejných zakázek. Jednání zastupitelstva města Plzně jsou veřejně přístupná a konají se ve sněmovním sálu plzeňské radnice pravidelně ve čtvrtek od 9.00 hodin v termínech uvedených na internetových stránkách města Plzně. Občané města mohou zasedání zastupitelstva sledovat i v mázhauzu plzeňské radnice prostřednictvím přímého přenosu na plazmové televizi nebo online na internetové stránce www.plzenvkostce.cz. Informace z jednání zastupitelstva města jsou aktualizovány každý následující den po zasedání zastupitelstva a jsou po občany k dispozici také na internetových stránkách města.¹⁴⁰

Rada města byla zvolena na ustavujícím zasedání zastupitelstva města dne 25.11.2010. Rada města Plzně je složena z primátora města, ze 4 náměstků města a dalších 4 členů. Rada města si zřídila množství komisí, a to komisi finanční, životního prostředí, kultury, komisi pro prezentaci města a cestovní ruch, pro

¹³⁸ URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/historie-mesta/po-stopach-historie-mesta/>

¹³⁹ URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/historie-mesta/po-stopach-historie-mesta/>

¹⁴⁰ URL: <http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/zastupitelstvo-mesta-plzne/zastupitelstvo-mesta-plzne.aspx>

výchovu a vzdělávání, pro sport a mládež, pro sociální věci, pro zdravotnictví, pro koncepci a rozvoj města, komisi právní, dále komisi pro nakládání s majetkem města, pro dopravu, pro bezpečnost, komisi protidrogovou a pro prevenci kriminality, pro integraci menšin a cizinců, pro statut a integraci obcí, pro partnerská města a evropské záležitosti a nakonec komisi bytovou. Zasedání rady města jsou neveřejná a probíhají v zasedací místnosti rady na plzeňské radnici pravidelně ve čtvrtek od 9:00 hodin v termínech pro rok 2013 uvedených na internetových stránkách města. Zasedání má organizačně na starosti Odbor vnitřní správy Magistrátu města Plzně. Informace z jednání jsou stejně jako informace z jednání zastupitelstva přístupné občanům také na internetových stránkách.¹⁴¹

Současným primátorem města Plzně je Martin Baxa. Mezi jeho oprávnění patří také zřizování zvláštních orgánů, kterými jsou povodňová komise, kalamitní štáb zimní údržby pro řešení kalamitní situace na komunikační síti okresu Plzeň-město, komise pro sociálně právní ochranu dětí, rozhodčí komise k posouzení škod způsobených zvěří, bezpečnostní rada města Plzně a krizový štáb města Plzně.¹⁴²

Město Plzeň má 10 městských obvodů, jak ukazuje mapa č. 7 v příloze. Městské obvody jsou organizačními složkami města Plzně a správními obvody pro výkon přenesené působnosti. Působnost a pravomoc obvodů je stanovena obecně závaznou vyhláškou, tedy Statutem města Plzně.

- MO Plzeň 1 – Městský obvod Plzeň 1 se nachází v severní části Plzně, a tak je občas nazýván Severním předměstím. Rozkládá se na území staré městské čtvrti Roudná a původně samostatné obce Bolevec s osadami Bílou Horou a Košutkou. Později byl doplněn vilovou zástavbou Lochotína a pak postupně propojen sídliště Lochotín, Bolevec, Košutka a Vinice. Dnes je městským obvodem s nejvyšším počtem obyvatel.
- MO Plzeň 2 – Tento městský obvod nazývaný Městský obvod Plzeň 2 – Slovany tvoří Božkov, část Doudlevec, Hradiště, Koterov, část Lobež a část Východního předměstí. Obvod čítá přibližně 35 500 obyvatel.
- MO Plzeň 3 – Třetí městský obvod tvoří historická část města a dále Bory, Doudlevec, Skvrňany, Nová Hospoda, Zátiší, Valcha a Radobyčice. Obvod

¹⁴¹ URL:<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/rada-mesta-plzne/rada-mesta-plzne.aspx>

¹⁴² URL:<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/zvlastni-organy-zrizene-primatorem/zvlastni-organy-zrizene-primatorem.aspx>

má přibližně 51 200 obyvatel a patří svou rozlohou mezi největší plzeňské obvody.

- MO Plzeň 4 – Městský obvod Plzeň 4 se nazývá podle jedné z původních osad Doubravka. Skládá se z původních obcí Doubravka, Letná, a Lobzy, které dnes již tvoří jeden městský celek a z obcí Bukovec, Červený Hrádek, Újezd a Zábělá, které jsou stále ještě samostatnými satelity.
- MO Plzeň 5 – Na západě města Plzně se rozléhá městský obvod 5 Plzeň – Křimice. Obvod tvoří kromě téměř celého katastrálního území Křimic také jihozápadní část katastru obce Radčice u Plzně.
- MO Plzeň 6 – Městský obvod 6 tvoří jižní část města Plzně – Litice. Litice byly připojeny k městu roku 1970 a jsou samostatným obvodem od roku 1990.
- MO Plzeň 7 – Obvod Plzeň - Radčice se nachází na západě města Plzně a čítá necelých 1000 obyvatel. Radčice přísluší k Plzni od roku 1976 a městským obvodem jsou od r. 1990.
- MO Plzeň 8 – V jižní části Plzně se rozléhá městský obvod Plzeň 8 – Černice. Černice, které mají rozlohu více než 5 km², byly postaveny v 1. polovině 15. století, kdy již patřily k městu.
- MO Plzeň 9 – Městský obvod Plzeň 9 – Malesice se nachází na severozápadě města Plzně. Částí Plzně jsou Malesice od 1.1.2003 a čítají přibližně 600 obyvatel.
- MO Plzeň 10 – Tento obvod byl k městu Plzni také připojen jako městský obvod Plzeň 9 dne 1.1.2003. Plzeň 10 – Lhota se nachází v jihozápadní části Plzně a je jedním z obvodů, které vykazují vysoký růst stavebního rozvoje území a s ním také růst počtu obyvatel.¹⁴³

6.2.2 Organizace města

Zákon o obcích v §35a odst. 1 stanoví, že obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce a dle §35a odst. 2 může obec zřizovat obecní policii. Na základě tohoto ustanovení i město

¹⁴³ URL:<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/urady-mestskych-obvodu/urady-mestskych-obvodu-plzen-1-10.aspx>

Plzeň zřídilo příspěvkové organizace, neziskové organizace, jako jsou nadace, nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a další. Uvedené organizace jsou tu zakládány především pro občany města.

Příspěvkové organizace – Mezi příspěvkové organizace založené městem můžeme jmenovat například Správu informačních technologií města Plzně, Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, Útvar koordinace evropských projektů města Plzně, Správu veřejného statku města Plzně, Divadlo Josefa Kajetána Tyla, Divadlo Alfa, Hvězdárna a planetárium Plzeň, Knihovna města Plzně, Základní školy a jídelny, Mateřské školy a další.

Společnosti s majetkovým podílem města – Společnostmi s majetkovým podílem města mohou být společnosti, které mají stoprocentní rozhodující vliv. Je jimi například Obytná zóna Sylván a.s., Plzeňská teplárenská, a.s. nebo například Plzeňské městské dopravní podniky, a.s. Mezi ostatní společnosti s rozhodujícím vlivem patří DOMINIK CENTRUM s.r.o. a společností s podstatným vlivem je POVED s.r.o. Společností s ostatními majetkovou účastí je například VODÁRNA PLZEŇ a.s.

Neziskové organizace založené městem – Město Plzeň založilo několik nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností. Mezi nadace patří například Nadace 700 let města Plzně a Nadace sportující mládeže. Nadačními fondy založenými městem je Nadační fond pro kulturní aktivity občanů města Plzně nebo Nadační fond pro podporu vzdělávacích programů a mimoškolních aktivit dětí a mládeže. Mezi obecně prospěšné společnosti založené městem můžeme zařadit Divadlo pod lampou, o.p.s., Galerii města Plzně, o.p.s., Plzeňskou filharmonii, o.p.s. nebo Centrum protidrogové prevence a terapie, o.p.s. a další.¹⁴⁴

Městská policie Plzeň - Je nutné snažit se poskytnout občanům ochranu veřejného pořádku. Otázka ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti spadá do samostatné působnosti obce nebo města. Obec pro uspokojování potřeb svých občanů ve svém

¹⁴⁴ URL: www.plzen.eu/zivot-v-plzni/mestske-organizace

územním obvodu o ni pečuje v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi, a proto k zabezpečení veřejného pořádku v obci nebo městě může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými zřizuje obecní policii. Proces zřizování je vyhrazen zastupitelstvu obce a upravuje ho zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů. Obecní policii můžeme charakterizovat jako orgán obce i jako pořádkový orgán obce, který však není bezpečnostním sborem. Obecní policie může například ukládat pokuty za přestupky v blokovém řízení, tzn. za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, některé přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a další. Obecní policii řídí starosta nebo člen zastupitelstva obce.¹⁴⁵

Město Plzeň tak na základě vydání obecně závazné vyhlášky zřídilo Městskou policii města Plzně. Městská policie Plzeň plní úkoly svěřené jí zákonem, je orgánem obce a podléhá primátorovi. Kromě výše uvedených oprávnění a úkolů policie, provozuje Městská policie Plzeň také aplikaci „Odchyt zvířat“, která se zabývá zveřejňováním informací o odchycených zvířatech.¹⁴⁶

6.3 Projekty města Plzně

Plzeň má na kontě řadu projektů vytvořených především pro občany města. Projekty jsou zaměřeny na poskytování lepších služeb občanům nebo například pro kulturní vyžití. Mezi nejvýznamnější projekty města patří především Evropské hlavní město kultury 2015, projekt Bezpečné město a projekt spojený s poskytováním sociálních služeb.

6.3.1 Evropské hlavní město kultury

Evropské hlavní město kultury je projektem Evropské unie. Je určen pro město, avšak význam má pro celý region. Dnes je tento projekt Evropské unie považován za jeden z nejvýznamnějších, protože město, které získá pro daný rok titul Evropské hlavní město kultury, je vyhledávaným cílem mnoha turistů.¹⁴⁷ Titul se každý rok uděluje dvěma městům Evropské unie a cílem je především podpořit

¹⁴⁵ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 80-81

¹⁴⁶ URL:<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/mestske-organizace/mestska-policie-plzen/mestska-policie-plzen.aspx>

¹⁴⁷ URL:http://www.plzen2015.net/wp-content/uploads/2011/09/Vyrocní_zpr%C3%A1va_final.pdf

evropskou kulturní spolupráci. „*Tato podpora pomáhá sjednocující se Evropě jak při vyznávání společných kulturních hodnot, tak při ochraně a rozvoji kulturního bohatství jednotlivých států.*“¹⁴⁸ Oprávnění pro udělování titulu má Rada ministrů Evropské unie.

Titul Evropské hlavní město kultury v minulosti získala města jako Patras, Cork, Janov, Lille, Graz či Salamanca, Liverpool, Vilnius, Pécs nebo Košice. Pro rok 2015 získala titul dne 19.5.2011 právě Plzeň společně s Belgickým Monsem. „*S přibývajícím léty stoupá věhlas akce a s ním i povědomí Evropanů o rozmanitosti i velkoleposti pečlivě připravených kulturních programů, které akci provázejí.*“¹⁴⁹ Konkrétně Plzeň titul Evropského hlavního města kultury přináší možnost dlouhodobé proměny, novou kvalitu života a má příznivý vliv na ekonomický rozvoj města i regionu.¹⁵⁰

Za účelem přípravy a realizace programové části projektu Evropské hlavní město kultury 2015 založilo město Plzeň neziskovou organizaci Plzeň 2015, o.p. Společnost byla založena na základě usnesení Zastupitelstva města Plzně dne 16.9.2010 na dobu určitou do konce roku 2016. Společnost Plzeň 2015 také pořádala akce a debaty, aby projekt představila veřejnosti. Za rok 2011 se konalo 5 profilových akcí, kterými byla například dne 21.3.2011 Jarní iniciace: vítání jara a otevření sídla společnosti v Pražské ulici, dále dne 9-10.5.2010 Den Evropy: mezinárodní konference na téma „Konkrétní příklady úspěšných projektů Evropského hlavního města kultury“ nebo 18.6.2011 Den Meliny Mercouri: umělecký happening ve veřejném prostoru na uzavřené Americké třídě s tématem „Studenti studentům, studenti všem.“ Společnost dále pro veřejnost zorganizovala celou řadu pravidelných či jednorázových veřejných debat, například Diskuzní fórum na téma „Role profesionálního divadla v evropském kontextu“ nebo Cyklus rozhlasových debat DISKUSE 2015 na téma spojená s plzeňskou kulturou v Českém rozhlase Plzeň. Mimo to také Plzeň 2015 spolupořádala řadu výstav, vzdělávacích seminářů či workshopů, kterými byl například dne 2.5.2011 mezinárodní studentský workshop „We are Europeans“ ve spolupráci s Tandemem Plzeň a občanským

¹⁴⁸ URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/evropske-hlavni-mesto-kultury/evropske-hlavni-mesto-kultury-2015.aspx>

¹⁴⁹ URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/evropske-hlavni-mesto-kultury/evropske-hlavni-mesto-kultury-2015.aspx>

¹⁵⁰ URL:http://www.plzen2015.net/wp-content/uploads/2011/09/Vyrocní_zpr%C3%A1va_final.pdf

sdužením Johan nebo fotografická soutěž „Vaše město – Váš pohled“ ve spolupráci s Odborem kultury MMP a sítí EURO CITIES, jejíž výstava proběhla v srpnu 2011 v Kulturní kavárně Jabloň. Veřejnost se také svými náměty a nápady mohla podílet na projektu. Občané si mohli většinu pondělků objednávat schůzky s programovými manažery týmu Plzeň 2015 a různými způsoby se angažovat na projektu.¹⁵¹

6.3.2 Město a sociální služby

Město Plzeň se dnes řadí v oblasti rozvoje, podpory a zkvalitňování sociálních služeb na přední příčku v celonárodním hodnocení. V září roku 2007 město začalo s realizací řady projektů, které jsou zakotveny ve Střednědobém rozvoji koncepce sociálních služeb pro období 2008 až 2015. Cílem je nejen oslovit plzeňské organizace, které poskytují služby, ale také pravidelně a komplexně informovat veřejnost.¹⁵²

Pro občany města, kteří se ocitli v nepříznivé životní situaci, jsou k dispozici různé organizace, které poskytují sociální služby. Město pro veřejnost zřídilo internetové stránky, kde si občan může vybrat ze služeb pro rodinu, děti a mladistvé, pro seniory, služeb pro zdravotně postižené, drogově závislé a ostatních služeb. Následně se na webových stránkách otevře seznam poskytovatelů sociálních služeb a jejich projektů z výše uvedených oblastí. Informace jsou také k poskytnutí na Magistrátu města Plzně – Odboru sociálních služeb.¹⁵³

6.3.3 Bezpečné město

Projekt Bezpečné město má za cíl nejen zlepšit bezpečnostní situaci v Plzni a zvýšit pocit bezpečí jejích občanů, ale také koordinovat Policii České republiky, městskou policii Plzeň, samosprávy na úrovni ÚMO a Magistrát města Plzně při řešení bezpečnostní situace v Plzni. Projekt byl zahájen v roce 2009, kdy byla Plzeň rozdělena na 60 územních částí – okrsků. Každý policejní okrsek má na starosti skupina složená ze zástupce Městské policie, Policie ČR a zastupitele příslušného

¹⁵¹ URL:http://www.plzen2015.net/wp-content/uploads/2011/09/Vyrocní_zpr%C3%A1va_final.pdf

¹⁵² URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/socialni-sluzby-mesta/socialni-sluzby-mesta.aspx>

¹⁵³ URL:<http://socialnisluzby.plzen.eu/>

městského obvodu, kteří znají konkrétní lokalitu města a jsou odpovědni za bezpečnostní situaci v příslušné části.

Pro občany je projekt přínosem, protože jim umožní vyhledat policistu, strážníka nebo zastupitele zodpovědného za problematiku konkrétní lokality a občan se na něj může obrátit s dotazy, které se týkají bezpečnosti. Občan také může kontaktovat přímo zástupce daného policejního okrsku informovat ho o tom, co jej v oblasti veřejného pořádku nejvíce tíží či zajímá. Vzájemná komunikace mezi veřejností a odpovědnou institucí je tak zjednodušena.¹⁵⁴

6.4 Místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST

Občané Plzně pořádali ve městě řadu veřejných shromáždění, podali řadu petic a stížností a mohou se účastnit voleb do zastupitelstva a zvolit si zastupitele. V mé práci vzhledem k rozsahu nelze pojednat o všech participujících akcích občanů, proto jsem se rozhodla vyzdvihnout jednu z nejdiskutovanějších za poslední měsíce, a to místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST.

Prvotní zájem veřejnosti o výstavbu obchodního domu v centru města se začal objevovat v roce 2009, kdy společnost Amádeus jako vlastník rozlehlého pozemku, který se nachází v centru města, představila své rámcové záměry s tímto pozemkem. Ty zahrnovaly jeho zástavbu. Konkrétní představy směřovaly k výstavbě obchodního domu Aréna později přejmenovaného na Corso (dále jen Aréna/Corso).

Volný pozemek se nachází v centru města, na kterém dříve stál kulturní dům INWEST. Dle územního plánu města se blok nachází v území smíšením centrálním, což znamená, že dominantními stavbami tohoto území jsou bytové domy, stavby pro administrativu a veřejnou správu, obchodní domy, stavby pro ubytování, stavby a zařízení pro kulturní účely, stavby a zařízení pro zdravotnictví, stavby a zařízení pro školství, církevní stavby a zařízení a polyfunkční centra.

Na základě toho započal proces EIA, který se zaměřil na posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Výsledkem bylo stanovisko, které především obsahovalo

¹⁵⁴ URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/bezpecne-mesto/bezpecne-mesto.aspx>,
<http://www.bezpecnemesto.eu/o-projektu/popis-projektu/o-projektu-bezpecne-mesto.aspx?LayID=2>

připomínky k posouzení dopravního řešení, kdy největším problémem se jevil negativní dopad nově vzniklé dopravy na propustnost navazující komunikační sítě.

V roce 2010 zastupitelstvo města schválilo uspořádání veřejné ideové architektonicko-urbanistické soutěže na řešení bloku „Americká – Denisovo nábřeží – Sirková“ v Plzni. Účelem bylo vybrat co nejkvalitnější urbanistický či architektonický tým, který by byl schopný vypracovat nejvhodnější řešení úkolu. Za cíl si město kladlo vyjasnit si určité architektonické nebo urbanistické aspekty – otázku zastavitelnosti nebo nezastavitelnosti území, otázky prostorové regulace a podobně. Společnost Amádeus následně sdělila, že má konkrétní představu o řešení zástavby obou pozemků, a to takovou, že obchodní centrum Aréna/Corso se má skládat ze dvou objektů – obchodního centra a administrativního křídla.

Město nakonec v dubnu 2011 vzhledem k časové náročnosti a stavu projednání architektonickou soutěž zrušilo. *„Místo architektonické soutěže zastupitelstvo uložilo sestavit poradní skupinu technického náměstka primátora na stanovení podmínek pro jednání s investorem z pozice účastníka územního řízení. Skupina má stanovit podmínky a před vydáním stanoviska k územnímu rozhodnutí bude jednat s investorem záměru obchodní centrum Aréna/Corso ve věci požadavků na funkční náplň objektu, dopravní řešení a architektonické ztvárnění objektu z pozice účastníka územního řízení.“*¹⁵⁵

V roce 2011 společnost Amádeus požádala o závazné podmínky k dokumentaci pro územní řízení a zastupitelstvo města usnesením ze dne 1.9.2011 schválilo Základní regulační podmínky pro zástavbu bloku Americká – Denisovo nábřeží – Sirková. Na Úřadu městského obvodu Plzeň 3 se započalo řízení na odstranění stavby Domu kultury Inwest.

V roce 2012 předložila společnost Amádeus k vyjádření dokumentaci k územnímu rozhodnutí. Útvar koncepce a rozvoje města Plzně shledal však, že regulační podmínky splněny nebyly. V únoru Komise pro koncepci a rozvoj při Radě města Plzně toto stanovisko potvrdila.

Usneseními Rady města Plzně ze dne 31.5.2012, 12.6.2012 a 21.6.2012 bylo schváleno uzavření nájemní smlouvy na městské pozemky s rozvazovací podmínkou, že nájemní smlouva pozbude své účinnosti, nedojde-li do 30.6.2013 k uzavření

¹⁵⁵ URL:<http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

smlouvy o budoucí smlouvě kupní, přičemž předpokladem k jejímu uzavření bude splnění regulačních podmínek. V červenci 2012 po uzavření smlouvy vydal Odbor rozvoje a plánování MMP stanovisko pro územní rozhodnutí a územní řízení bylo zahájeno.

Zastupitelstvo usnesením ze dne 8.11.2012 však uložilo technickému náměstkovi činit kroky směřující k přerušení územního řízení do doby vyhlášení výsledků místního referenda a územní řízení bylo na žádost investora přerušeno.¹⁵⁶

Výstavba obchodního domu OC Aréna/Corso v centru Plzně není občanům města lhostejná. Občané si uvědomují, že v centru města vyrostě další velké nákupní, administrativní a kulturní centrum, které jistě změní podobu historického jádra města. S tím bude spojeno také několikanásobné zvýšení průjezdu automobilů přes Americkou třídu a zároveň zvýšení emisních látek v ovzduší.

V roce 2010 tak vznikla petice proti výstavbě OC Aréna/Corso. Obsahem petice byl nesouhlas s výstavbou nákupního domu, dále požadavek veřejné debaty a architektonické soutěže a přijetí regulačního plánu. Do konce roku petici podepsalo přes 2 000 občanů. Architektonickou soutěž opravdu zastupitelstvo před volbami vypsal, jak již bylo uvedeno výše. Nově zvolené zastupitelstvo však v březnu 2011 architektonickou soutěž zrušilo, ale přijalo pro společnost Amádeus nezávazné regulační podmínky. Petici v této době podepsalo již 9 200 občanů. Po zrušení architektonické soutěže si občané vymohli projednání návrhu na přijetí regulačního plánu na zasedání zastupitelstva města Plzně, avšak hlasovala pro něj pouze opozice. Veřejnost se však nevzdávala a odeslala přibližně 1 000 emailů zastupitelům se žádostí o zabránění ve výstavbě OC Aréna/Corso.

Dne 4.11.2011 započaly snahy přípravného výboru o sběr podpisů pod návrh na vyhlášení místního referenda, který do konce roku podepsalo 10 000 občanů města. Když společnost Amádeus získala kladný posudek EIA, dorazilo na veřejné projednání přes 100 občanů s transparenty a připomínkami.

Přípravný výbor předal 6. srpna 2012 Magistrátu města Plzně návrh na vyhlášení místního referenda s celkem 14 768 podpisy. Účelně byl podán ještě před krajskými volbami, aby se místní referendum mohlo konat společně s nimi. Magistrát

¹⁵⁶ URL:<http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

města však škrtl 4 000 podpisů a pro vyhlášení referenda zbývalo 2 000 podpisů. Přípravný výbor tak doplnil návrh o dalších 5 000 podpisů během jednoho týdne. Na mimořádném zasedání zastupitelstva však zastupitelé o konání místního referenda nerozhodli a přípravný výbor tak podal žalobu k vyhlášení místního referenda k soudu. 5. listopadu 2012 Krajský soud místní referendum vyhlásil, a to na termín prvního kola prezidentské volby. Následně společnost Amádeus podala kasační stížnost a požadovala zrušení místního referenda. Kasační stížnost Nejvyšší správní soud však odmítl. Jako odezvu na vyhlášení místního referenda město Plzeň zahajuje kampaň, ve které chce občany města upozornit na neblahé následky, které nastanou v případě odmítnutí OC Aréna/Corso.

Ve dnech 11. – 12.1.2013 současně s přímou volbou prezidenta se tak v Plzni konalo historicky první referendum. Občané města dostali možnost vyjádřit se k výstavbě obchodního centra OC Aréna/Corso. Položená otázka zněla: „Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?“ Občané města mohli odpovídat ANO nebo NE. Výsledky hlasování ukázali, že se občané vyjádřili proti stavbě OC Arena/Corso. Z celkového počtu oprávněných voličů v Plzni jich v referendu volilo 42% a proti stavbě obchodního centra se vyjádřilo 63% účastníků referenda, tj. 27% z celkového počtu oprávněných voličů Plzně.¹⁵⁷ V tabulce č. 8 v příloze jsou k nahlédnutí výsledky referenda. Z tabulky můžeme vyčíst, že ve všech městských obvodech po součtu platných hlasů převažovala odpověď ANO nad odpovědí NE.

Místní referendum v Plzni uskutečněné k výstavbě obchodního domu Aréna/Corso bylo jednou z nejdiskutovanějších a největších akcí v celé České republice, co se týká participace občanů na rozhodování. Bylo do ní zapojeno mnoho občanů Plzně a celá široká veřejnost. Již sběr podpisů pro podání návrhu na zahájení místního referenda byl největší podpisovou akcí v historii města.

Občané se tak mohli podílet na rozhodování o budoucí podobě svého města. Vystává zde otázka, zda bylo možné se vyrovnat s negativním postojem občanů k výstavbě obchodního centra již v počátcích plánování a zda zastupitelé učinili

¹⁵⁷ URL:<http://www.anoprolzen.cz/vysledky-referenda/>, <http://referendum.plzen.eu/>, <http://www.anoprolzen.cz/pribeh-referenda/>

všechny kroky proto, aby se situace nevyostřila takovým způsobem, aby občané museli hlasovat v referendu.

Zastupitelé by měli informovat veřejnost nebo s ní diskutovat o plánech, které by chtěli realizovat. Pokud se jedná například o výstavbu dětského hřiště v obci nebo o rozšíření mateřské školy, není se s největší pravděpodobností obávat negativních ohlasů ze strany občanů. Avšak v případě výstavby obchodního domu v centru města, jako tomu bylo v Plzni, je namístě klást si otázku, zda veřejnost bude k výstavbě centra nakloněna. Veřejnost hlasovala v místním referendu proti výstavbě a projekt tak byl přerušen. Dalo se očekávat, že se zvedne vlna nevole v řadách občanů Plzně, kteří chtějí zachovat určitou podobu historického centra města a nechtějí nechat zastavit plochu obchodním domem, který měl být největším v Plzni. Chyba se zde mohla vyskytnout právě u zastupitelů města Plzně, kteří mohli více informovat veřejnost, komunikovat s občany a dát jim prostor pro jejich názory, a to již v prvopočátcích plánování.

Po hlasování v místním referendu v lednu 2013, kdy se veřejnost vyjádřila proti výstavbě obchodního centra, se zastupitelstvo města ocitlo v nezáviděníhodné situaci. Otázka, pro kterou občané hlasovali, zněla: *„Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?“* Město nyní musí *„bezodkladně učinit veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního domu“*. Vystává zde otázka, jaké kroky to tedy jsou a zda je vůbec může město učinit a jakým způsobem změnit projekt společnosti Amádeus, která je vlastníkem pozemku?

Z pohledu aplikace přímé demokracie můžeme říci, že místní referendum, které se v Plzni konalo, bylo ukázkovou formou toho, jak občané mohli ovlivnit tak velký projekt jako je výstavba obchodního domu v centru města. Na druhé straně hlasování občanů proti výstavbě přineslo a ještě přinese nekončící debaty všech stran do projektu zapojených nehledě na ztrátu finančních prostředků, které již do projektu byly vloženy a které ještě může investor požadovat za neuskutečnění jeho plánů. Situace je v tomto případě velice vyostřená, kdy každá strana zaujímá určitý svůj postoj k dané záležitosti a obtížně se bude pravděpodobně dobírat kompromisu.

Podle mého názoru je zde možnost, jak usměrnit situace podobné výstavbě obchodního domu v centru Plzně, a to způsobem zpřísnění regulace výstavby

obchodních center v obcích a městech. Jako příklad zemí, které již mají zákonnou úpravu pro možnost obcí a měst regulovat výstavbu obchodní center, můžeme jmenovat Skandinávské země, Německo, Švýcarsko, Rakousko nebo Island.

Například v Norsku bylo v roce 1995 přijato moratorium na výstavbu obchodních center mimo městská centra a další sídla, především z důvodu negativní zkušenosti při neregulované výstavbě obchodních domů v centrech obcí a měst. Docházelo k narušení charakteru centra města, k poklesu jeho významu, nevhodnému urbanistickému roztržení a zvýšení nároků na veřejnou dopravu. Na základě toho byl přijat Královský dekret, kdy kraje a stát získaly vyšší pravomoci v zasahování do územních plánů obcí a měst. Nyní je výstavba obchodních center v obcích a městech v Norsku, která rozlohou zastavěné plochy překročí 3000 m² bez povolení hejtmana zakázána.

Dalším příkladem může být Německo, ve kterém jednotlivé spolkové země předkládají územní plány, do kterých musí zapracovat i návrhy privátních právnických osob s ohledem na podmínky ochrany životního prostředí. O cílech územního plánování musí být navíc co nejdříve informována veřejnost a v případě změny územního plánu mají občané možnost se vyjadřovat a navrhnout svá stanoviska.

Přijetím zákonného ustanovení, které zpřísňuje podmínky zastavění velkých ploch v centru obce nebo města obchodními domy a které dává rozsáhlejší pravomoci orgánům obce nebo města při územním plánování, lze regulovat výstavbu obchodních center. S ohledem na to, jak dlouho již funguje uvedená praxe ve zmiňovaných zemích, nebylo by od věci inspirovat se a zavést ji i v České republice.

7 Závěr

Pro dobrou správu obce a její rozvoj je komunikace mezi občany a orgány obce velice důležitá. Občané obce by se měli v místě, kde bydlí, někteří mnohdy i celý život, cítit dobře. Měli by vědět, že s jakýmkoliv problémem, který se týká obce, se mohou obrátit na zastupitele a ostatní orgány obce a ti by jim také měli vyjít vstříc.

V případě, že se obec chystá k určitému rozhodnutí, měla by o tom přinejmenším informovat veřejnost, popřípadě s ní diskutovat či ji i zahrnout do rozhodování. Rozhodnutí o určité věci v obci totiž nejvíce zasáhne právě občany, kteří v dané obci žijí. Zastupitelé obce, kterým dali občané ve volbách své hlasy, by tak neměli na veřejnost zapomínat a měli by naopak dělat vše pro to, aby se i veřejnost mohla zapojit do rozvoje obce.

Mnohdy se však stává, že obec rozhodne, aniž do rozhodování zapojí také občany. Může pro to mít různé důvody, ať to jsou finanční důvody nebo časová tíseň, která obci nedovoluje seznámit veřejnost s projektem. V těchto případech se může stát, že se občanům nebude dané rozhodnutí líbit a přistoupí k protestujícím krokům vůči orgánům obce. Těmito případy mohou být protesty formou stížností, petic, místního referenda nebo veřejného shromáždění. Tyto akce jsou impulsem pro to, aby zastupitelé obce danou situaci začali řešit a našli optimální řešení pro obě strany.

Zastupitelé obce na danou problematiku však mohou mít odlišný názor, protože i v případě, že bude veřejnost informována a zapojena do rozhodování, nemusí to přinést pozitivní reakce a veřejnost se naopak bude zasazovat proti rozhodnutí, které navrhla obec. Mohlo by se jednat o případ, kdy již zastupitelé plánují určitý projekt a jeho realizaci delší dobu a rozhodnou se o projektu informovat veřejnost. Občané obce však mohou zaujmout negativní postoj k danému projektu, ačkoliv o něm nejsou informováni tak rozsáhle jako členové orgánů obce, kteří projekt řídí nebo jsou do jeho přípravy a realizace zapojeni. Zastupitele obce nebo města by to však nemělo odradit a měli by vyhledávat další možnosti, jak dojít ke kompromisu. V případě pochybností, zda projekt představit veřejnosti a umožnit občanům do něj zasahovat by mohlo být řešením informování občanů o daném plánu různými prostředky přenosu komunikací, ve kterých by byly uvedeny především nejdůležitější informace upravené pro laickou veřejnost a vyzdvihnutí pozitiv, která

by obci a občanům přinesla realizace plánu. Forem přenosu informací je více, avšak v tomto případě by informování občanů zábavnější formou, jako jsou například happenings, výstavy a podobně, bylo ku prospěchu věci.

Při převedení na konkrétní případ se tak stalo při plánování výstavby OC Aréna/Corso, která měla proběhnout v Plzni v jejím historickém centru. Dle mého názoru mohlo zastupitelstvo informovat občany města již dříve, mohlo veřejnost lépe seznámit s projektem a dát občanům prostor pro názory a připomínky. Výstavba velkého nákupního centra totiž není všední záležitostí a dalo se předpokládat, že veřejnost nebude s výstavbou, která by měla změnit historickou podobu centra Plzně, souhlasit. Vyvrcholením tak bylo hlasování v místním referendu, kde se občané zasadili proti výstavbě obchodního domu. Nyní se musí zastupitelstvo vypořádat s obtížným úkolem, kdy podle znění podané otázky v místním referendu musí „bezodkladně učinit veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního domu“. Hlasování občanů proti výstavbě přineslo a také ještě přinese nekončící debaty všech stran do projektu zapojených nehledě na ztrátu finančních prostředků, které již do projektu byly vloženy.

De lege ferenda by tak řešením mohlo být zpřísnění regulace výstavby obchodních center v obcích a městech, jako tomu je například ve Skandinávských zemích, Německu, Švýcarsku, Rakousku nebo na Islandu. Nebylo by od věci se inspirovat a zavést zákonnou úpravu, která by zpřísnila podmínky zastavění velkých ploch v centru obce nebo města obchodními domy a která by dala orgánům obce nebo města rozsáhlejší pravomoci při územním plánování.

Závěrem lze konstatovat, že komunikace mezi obcí a občany obce je velice důležitá. Ačkoliv v dnešní době jsou občané spíše skeptičtí, co se týká důvěry v zastupitele obcí, měli by se zastupitelé i přesto snažit vyjít občanům ve všem vstříc a zapojovat je více do rozhodování v obci. Možná právě to by mohlo být impulsem pro lepší vztahy mezi obcí a občany.

8 Resume

For good administration of the village and its development is communication between citizens and the community very important. Citizens can contact the members of municipal bodies with any problem, which concerns the community, and they should join the discussion and help with solutions. In case of a situation, when village is about to make a decision, the public should be at least informed, or contained to discussion or incorporated into decision making. A decision about certain things in the village is going to mostly hit the citizens living in the village.

What happens very often is that the village makes decision without concerning the citizens. In these cases the inhabitants may not like the decision and they approach actions against the municipal authorities in the form of complaints, petitions, local referendum or public assembly. These actions are telling the representatives to start solving the situations with taking into account both sides and solve the problems with optimal solution.

Even in case, that the public is informed and involved in decision making, it may not necessarily bring positive reactions and the public complain against the solutions suggested by the village. The citizens can take negative stance to the problem, even though the village authorities want its growth. The village should inform the citizens a way, that the information modified for general public are handed, the positives which bring the village realization of plans and inform with sense of humor are highlighted, for example through meetings, exhibitions etc.

Application straight democracy in reality was the act of holding a local referendum in Plzeň. The public didn't like the project and in the referendum voted against the construction and the project was stopped. Authorities of the city were in an unenviable situation, because now they must according to the one of the questions from the referendum "immediately take all steps within its independent powers to prevent the construction of a shopping mall". A question rises. Which steps can they really take and is it even possible for the city to take these steps and which way the city can change the project of a company named Amadeus, owner of the property?

It can be said, in a view of straight application of democracy, that the local referendum, which took place in Plzeň, was a sample form of how citizens can influence such a big project like building a shopping mall in center of the city. On the

other hand, the voting of citizens against building the shopping mall brought and will bring never-ending debates between all sides included in the project, not referring to the loss of financial funds, which were put in the project.

In my opinion, situations, like building up a shopping mall in the center of Plzeň city could be streamlined by accepting a law, which tightens the conditions of built –up of great areas in the city or village centers by shopping malls and which gives more rights to municipals of the village or city by the urban planning. This attitude is working several years in countries such as Norway, Finland, Sweden, Germany, Switzerland, Austria or Iceland and it would not be a bad idea to take an inspiration from these countries and implement it also in the Czech Republic.

9 Přehled pramenů

Monografické publikace

1. ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, 243 s. ISBN 978-80-7400-306-6.
2. ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPIK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 224 s. ISBN 978-80-247-3061-5.
3. DOČEKALOVÁ, Michaela. *Občanská participace na správě a rozvoji obce*. Plzeň 2011. Bakalářská práce. Západočeská univerzita. Fakulta právnická. Katedra veřejné správy. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Louda, CSc.
4. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
5. JANSÁ, P., PAVLIŠOVÁ, R. *Místní referendum: (poslední výspa přímé demokracie): právem proti korupci*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010. 25 s. ISBN 978-80-87123-14-0.
6. KOPAL, Jiří. *Občan, zákon a policie*. Brno: Ekologický právní servis, 2001. 93 s. ISBN 80-86544-02-8.
7. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-807-2016-655.
8. MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. (ed.). *Participace a zájmové organizace v České republice*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 224 s. ISBN 80-86429-53-9.

9. NEJDL, P., ČERMÁK, D. (ed.). *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. 1. Vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007. 124 s. ISBN 978-80-7330-130-9.
10. POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
11. PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2.
12. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.)*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. č. 395. ISBN 978-80-7239-207-0.
13. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Vyd. 1. Editor Jiří Černožský. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010, 184 s. ISBN 978-80-254-8660-3.
14. STACHOVÁ, Jana. *Občanská společnost v regionech České republiky*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav akademie věd České republiky, c2005. 51 s. ISBN 80-7330-080-X.
15. STEC, S., CASEY – LEFKOWITZ, S. *Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy: překlad vybraných kapitol z publikace The Aarhus convention, an implementation guide Organizace spojených národů New York a Ženeva 2000*. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2001. 320 s. ISBN 80-7212-173-1.
16. STACHOVÁ, Jana. *Občanská společnost v regionech České republiky*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav akademie věd České republiky, c2005. 51 s. ISBN 80-7330-080-X.

17. WOKOUN, R., MATES, P., KADEŘÁBKOVÁ, J. et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: A. Čeněk, 2011, 474 s. ISBN 978-80-7380-304-9.

Elektronické zdroje

18. *Český statistický úřad*. [online]. [cit. 2011-7-14]. Dostupné z WWW:
<<http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/home>>
19. Databáze MA21 - prohlížení: Abecední seznam municipalit. *Místní Agenda 21* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z WWW:
<<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Abecedn%C3%ADseznammunicipalit/tabid/843/language/cs-CZ/Default.aspx>>
20. Databáze MA21 - prohlížení: Statistika: Základní statistiky k MA 21. *Místní Agenda 21* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z WWW:
<<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Statistiky/z%C3%A1kladn%C3%ADstatistikyMA21/tabid/759/language/cs-CZ/Default.aspx>>
21. Historie. *Místní referendum (součást 1.kola přímé volby prezidenta)* [online]. © 2012 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>>
22. Historie: Příběh referenda. *Ano pro Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://www.anoplzen.cz/pribeh-referenda/>>
23. KAŠPAR, J., PETROVÁ, M. *Místní Agenda 21- metodická příručka* [online]. [cit. 2011-8-2]. Dostupné z WWW:

<[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ma21_informace/\\$FILE/OEV-MA21_metodika-20080822.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ma21_informace/$FILE/OEV-MA21_metodika-20080822.pdf)>

24. Místní referendum k výstavbě obchodního zařízení na místě bývalého DK INWEST. *Místní referendum (součást 1.kola přímé volby prezidenta)* [online]. © 2012 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:

<<http://referendum.plzen.eu/>>

25. O městě: Historie města. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:

<<http://www.plzen.eu/o-meste/historie-mesta/po-stopach-historie-mesta/>>

26. O městě: Informace o městě: Městské obvody. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:

<<http://www.plzen.eu/o-meste/informace-o-meste/mestske-obvody/mestske-obvody.aspx>>

27. O městě: Projekty města: Bezpečné město. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:

<<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/bezpecne-mesto/bezpecne-mesto.aspx>>

28. O městě: Projekty města: Evropské hlavní město kultury. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:

<<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/evropske-hlavni-mesto-kultury/evropske-hlavni-mesto-kultury-2015.aspx>>

29. O městě: Projekty města: Sociální služby města. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:

<<http://www.plzen.eu/o-meste/projekty-mesta/socialni-sluzby-mesta/socialni-sluzby-mesta.aspx>>

30. O projektu: Popis projektu: Projekt bezpečné město. *Bezpečné město* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://www.bezpecnemesto.eu/o-projektu/popis-projektu/o-projektu-bezpecne-mesto.aspx?LayID=2>>
31. O projektu: Výroční zpráva. *Plzeň 2015* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<http://www.plzen2015.net/wp-content/uploads/2011/09/Vyrocní_zpr%C3%A1va_final.pdf>
32. PARLAMENTNÍ INSTITUT. *Regulační mechanismy vůči hypermarketům a velkým nákupním centrům ve vybraných státech*. Praha: Parlamentní institut PSP ČR, 2007, 14 s. Dostupné z WWW:
<hyper.cz/old/info/070400_regulace_hypermarketu_od_PI.doc>
33. *Právo vědět – Aarhuská úmluva*. [online]. [cit. 2011-8-4]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=p&x=324136>>
34. *Sociální služby města Plzně* [online]. © 2000 - 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://socialnisluzby.plzen.eu/>>
35. *Správa, veřejná správa a samospráva*. [online]. © 2002-2013 [cit. 2012-11-07]. Dostupné z WWW:
<http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb_7434/1.htm>
36. Účast na rozhodování: Místní referendum. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-7-8]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=143690>>
37. Účast na rozhodování: Místní Agenda. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-8-7]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=1923253>>

38. Účast na rozhodování: Návštěva úřadu, zastupitele, poslance. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-8-8]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=132557>>
39. Účast na rozhodování: Přímá demokracie. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2013-03-06]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=237061>>
40. Účast na rozhodování: Veřejné shromáždění. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-8-8]. Dostupné z WWW:
<<http://www.obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=132556>>
41. Účast na rozhodování: Volby. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-7-5]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=132561>>
42. Účast na rozhodování: Založení občanského sdružení. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2011-7-10]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=132554>>
43. *Volby do zastupitelstev obcí 15. – 16. října 2010*. [online]. [cit. 2011-7-4]. Dostupné z WWW:
<[http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/420025705C/\\$File/42091102.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/420025705C/$File/42091102.pdf)>
44. *Volby do zastupitelstev obcí 15. – 16. října 2010* [online]. [cit. 2011-7-4]. Dostupné z WWW:
<[http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/42002570C6/\\$File/42091103.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/42002570C6/$File/42091103.pdf)>
45. *Volená zastupitelstva, volební účast*. [online]. [cit. 2011-7-4]. Dostupné z WWW:
<[http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/B50031ABFE/\\$File/422107k1.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/B50031ABFE/$File/422107k1.pdf)>
>

46. Výsledky referenda. *Ano pro Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://www.anoprolzen.cz/vysledky-referenda/>>
47. Základní informace o MA21: Kritéria MA21. *Místní Agenda 21* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z WWW:
<<http://ma21.cenia.cz/Z%C3%A1kladn%C3%ADinformaceoMA21/KriteriaMA21/tabid/93/language/cs-CZ/Default.aspx>>
48. Základní informace o MA21: Základní informace o místní Agendě 21 v České republice. *Místní Agenda 21* [online]. © 2013 [cit. 2011-8-7]. Dostupné z WWW:
<<http://ma21.cenia.cz/Z%C3%A1kladn%C3%ADinformaceoMA21/tabid/85/language/cs-CZ/Default.aspx>>
49. Zpravodaj - aneb co se děje: Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy se zabývá nedostatky přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí v ČR. *Občanská společnost - návod k použití* [online]. ©2003 - 2006 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z WWW:
<<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=pj--1-324136&w=z&s=n&x=2266692>>
50. Život v Plzni: Městské organizace: Městská policie Plzeň. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z WWW:
<<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/mestske-organizace/mestska-policie-plzen/mestska-policie-plzen.aspx>>
51. Život v Plzni: Městské organizace: Příspěvkové organizace. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:
< www.plzen.eu/zivot-v-plzni/mestske-organizace>
52. Život v Plzni: Orgány města: Rada města Plzně. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:
<<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/rada-mesta-plzne/rada-mesta-plzne.aspx>>

53. Život v Plzni: Orgány města: Zastupitelstvo města Plzně. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:
<<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/zastupitelstvo-mesta-plzne/zastupitelstvo-mesta-plzne.aspx>>
54. Život v Plzni: Orgány města: Zvláštní orgány zřízené primátorem. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:
<<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/organy-mesta/zvlastni-organy-zrizene-primatorem/zvlastni-organy-zrizene-primatorem.aspx>>
55. Život v Plzni: Úřady městských obvodů. *Plzeň* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW:
<<http://www.plzen.eu/zivot-v-plzni/urady-mestських-obvodu/urady-mestських-obvodu-plzen-1-10.aspx>>

Seznam použitých právních předpisů

56. Nařízení č. 19/2004, kterým se určuje místo, kde lze konat shromáždění bez oznámení
57. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
58. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
59. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
60. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
61. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
62. Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

63. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
64. Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů
65. Zákon č. 245/1998 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů
66. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
67. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

10 Přílohy

Seznam příloh:

- 1) Tabulka č. 1 - Počet municipalit registrovaných MA21 v jednotlivých kategoriích
- 2) Tabulka č. 2 - Počet jednotlivých typů municipalit
- 3) Tabulka č. 3 - Počet municipalit v MA21 po krajích
- 4) Tabulka č. 4 - Komunikace s občany
- 5) Graf č. 5 - Účast ve volbách do zastupitelstev obcí a měst
- 6) Graf č. 6 - Účast ve volbách do zastupitelstev městských částí a obvodů
- 7) Mapa č. 7 - Městské obvody Plzně
- 8) Tabulka č. 8 - Výsledky místního referenda v Plzni ze dne 11.-12.1.2013

1) Tabulka č.1

Počet municipalit registrovaných MA21 v jednotlivých kategoriích

Kategorie	Počet
Kategorie B	7
Kategorie C	37
Kategorie D	25
Zájemci	84
Ostatní	28

[Zdroj:URL:<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Statistiky/z%C3%A1kladn%C3%ADstatistikyMA21/tabid/759/language/cs-CZ/Default.aspx>]

2) Tabulka č.2

Počet jednotlivých typů municipalit

Typ žadatele	Počet municipalit
Kraj	6
Malá obec	52
Mikroregion	10
Místní akční skupina	8
Obec	75
Statutární město	2

[Zdroj:URL:<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Statistiky/z%C3%A1kladn%C3%ADstatistikyMA21/tabid/759/language/cs-CZ/Default.aspx>]

3) Tabulka č.3

Počet municipalit v MA21 po krajích

Název kraje	Počet
Hlavní město Praha	14
Jihočeský	8
Jihomoravský	13
Karlovarský	3
Královéhradecký	1
Liberecký	8
Moravskoslezský	14
Olomoucký	11
Pardubický	3
Plzeňský	4
Středočeský	14
Ústecký	6
Vysočina	47
Zlínský	7

[Zdroj:URL:<http://ma21.cenia.cz/Datab%C3%A1zeMA21prohl%C3%AD%C5%BEen%C3%AD/Statistiky/z%C3%A1kladn%C3%ADstatistikyMA21/tabid/759/language/cs-CZ/Default.aspx>]

4) Tabulka č.4

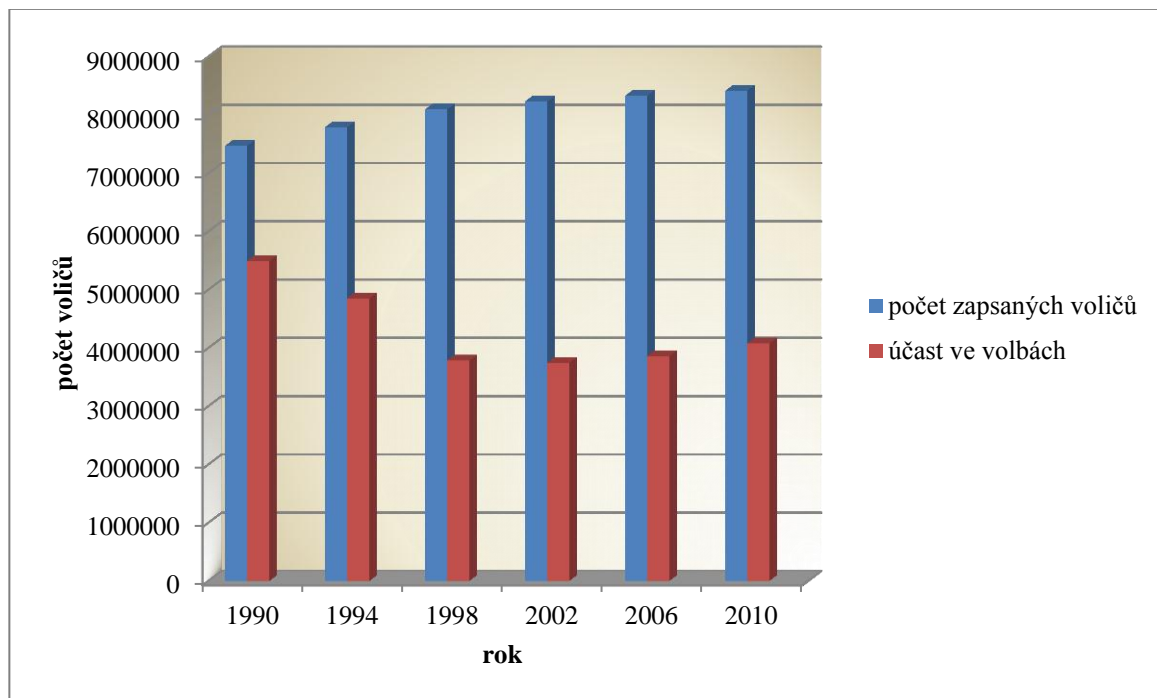
Komunikace s občany

	Tradiční	Inovativní
Aktivní participace	<ul style="list-style-type: none"> ➤ referendum ➤ volby 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ plánovací víkend ➤ pracovní skupiny ➤ workshop ➤ občanská porota ➤ sousedské výbory
Konzultace	<ul style="list-style-type: none"> ➤ účast ve výborech a komisích ➤ účast v osadních výborech ➤ názorové průzkumy 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ankety, dotazníkové šetření ➤ rozhovory, telefonická anketa ➤ panel ➤ veřejné setkání ➤ posezení u kávy
Informování	<ul style="list-style-type: none"> ➤ zákon č.106/1999 Sb. ➤ Úřední deska ➤ Účast na jednání zastupitelstva ➤ Nahlížení do zápisů z jednání rady 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Občanské informační centrum ➤ Tisková konference ➤ Letáky, brožury, zpravodaje ➤ Výstavy a prezentace ➤ Hromadná korespondence ➤ Telefonní linka

[Zdroj: *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*, 2010, s. 147]

5) Graf č. 5

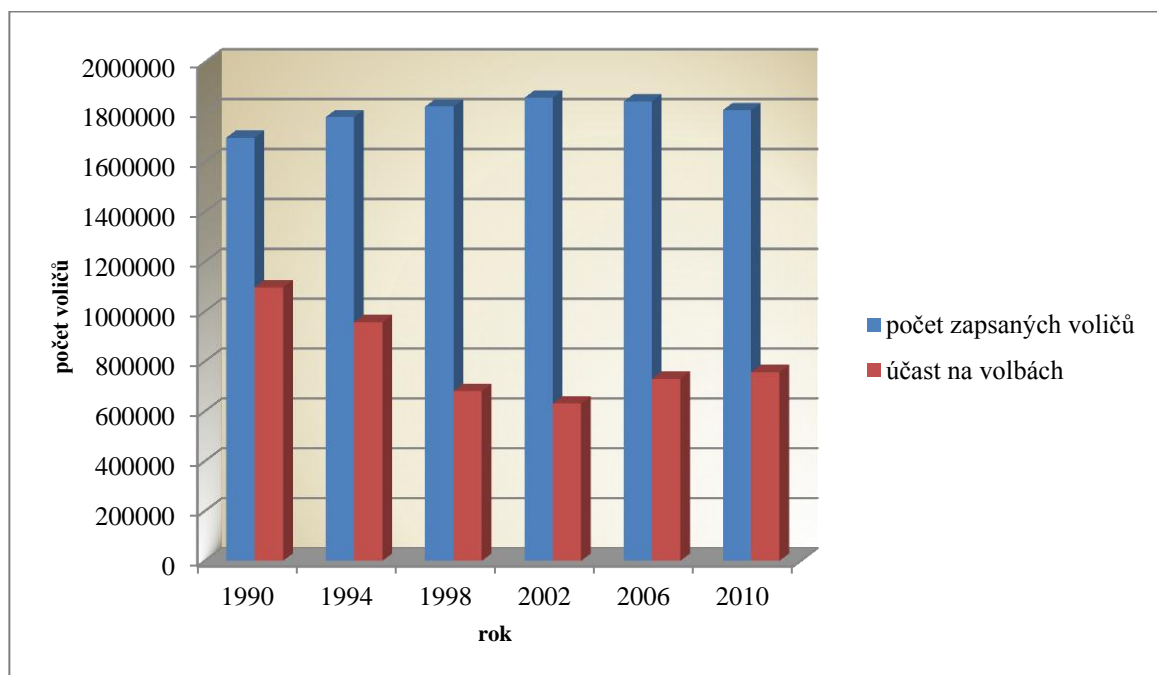
Účast ve volbách do zastupitelstev obcí a měst



[Zdroj: Dočekalová, Michaela, *Občanská participace na správě a rozvoji obce*, 2011, s. 59]

6) Graf č. 6

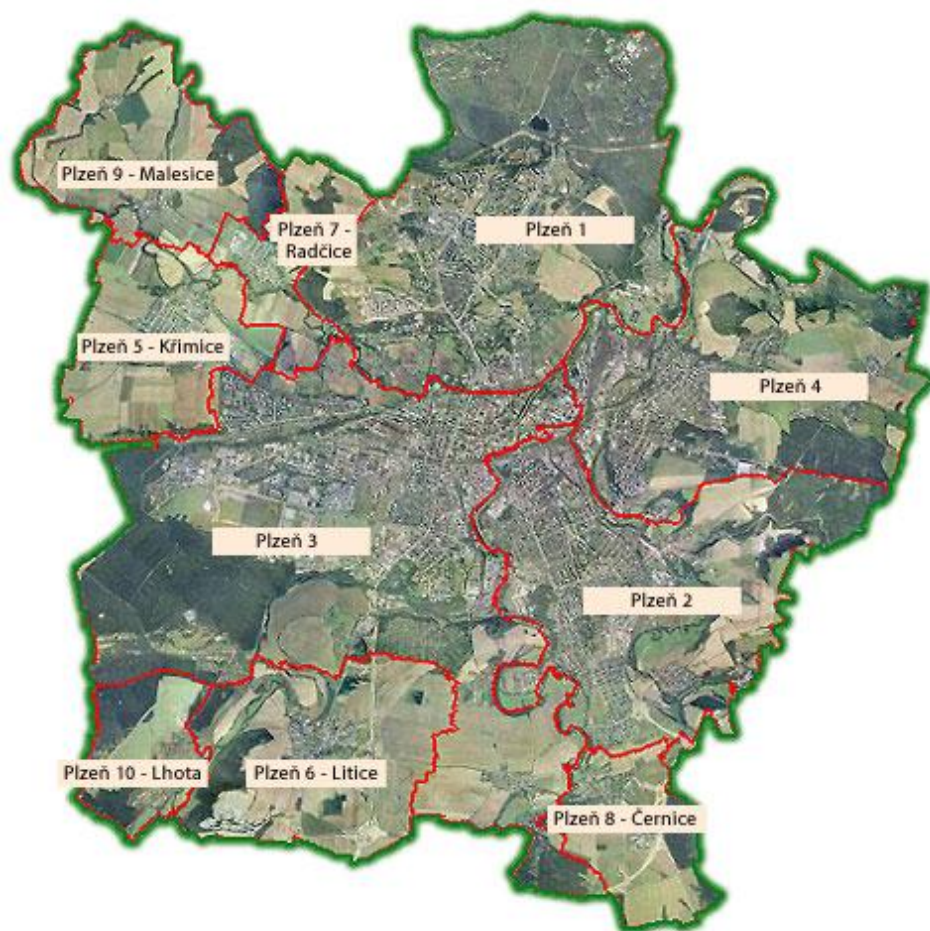
Účast ve volbách do zastupitelstev městských částí a obvodů



[Zdroj: Dočekalová, Michaela, *Občanská participace na správě a rozvoji obce*, 2011, s. 59]

7) Mapa č.7

Městské obvody Plzně



[Zdroj:URL:<http://www.plzen.eu/o-meste/informace-o-meste/mestske-obvody/mestske-obvody.aspx>]

8) Tabulka č.8**Výsledky místního referenda v Plzni ze dne 11.-12.1.2013**

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10	Celkem
Počet hlasovacích okrsků	56	34	63	25	1	1	1	1	1	1	184
Oprávněných voličů celkem	40654	28129	38087	19910	1445	1422	801	1081	585	815	132929
Vydaných úředních obálek	17022	11509	15206	8557	665	600	412	601	266	375	55213
Odevzdaných hlasů	17020	11497	15205	8552	659	600	412	601	266	375	55187
Platných hlasů	16851	11333	15008	8430	649	596	405	585	259	374	54490
Hlasů "Ano"	10596	7512	10328	5323	353	412	244	368	180	227	35543
Hlasů "Ne"	6185	3766	4635	3075	296	184	161	216	71	147	18736
Neoznačená odpověď	70	55	45	32	0	0	0	1	0	0	203
Účast v %	41,87	40,87	39,92	42,95	45,61	42,19	51,44	55,6	45,47	46,01	41,52
Ano v %	26,06	26,71	27,12	26,74	24,43	28,97	30,46	34,04	30,77	27,85	26,74
Ne v %	15,21	13,39	12,17	15,44	20,48	12,94	20,1	19,98	12,14	18,04	14,09

[Zdroj:URL: <http://www.anopoplzen.cz/vysledky-referenda/>]

